



**FACULDADE DE DIREITO**  
**Universidade de Lisboa**

**A PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO  
REGULAMENTADA (INN)**

**CLÁUDIA CAMILA PERES DE ANDRADE BAPTISTA**

**Lisboa**

**2017**



**FACULDADE DE DIREITO**  
**Universidade de Lisboa**

## **A PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA (INN)**

**CLÁUDIA CAMILA PERES DE ANDRADE BAPTISTA**

Dissertação de Mestrado em Direito e  
Prática Jurídica, apresentada ao  
Departamento de Pós-Graduação da  
Faculdade de Direito da Universidade de  
Lisboa como requisito parcial à obtenção do  
título de Mestre em Direito Internacional e  
Relações Internacionais, sob orientação do  
Professor Doutor Fernando Loureiro Bastos.

**Lisboa**

**2017**

À minha mãe, Conceição,  
porto seguro para o qual posso, sempre, voltar.

Aos meus sobrinhos, Rafael, Miguel, Kevin e  
Gabriel,  
soalheiro ao cessar de cada tempestade.

## AGRADECIMENTOS

Esse espaço, por natureza limitado, colocado à nossa disposição para agradecer todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização desse ciclo de estudos, não me permite agradecer individualmente a cada uma delas, apesar disso, gostaríamos de deixar o nosso reconhecimento e profundo agradecimento:

Ao Professor Doutor Fernando Loureiro Bastos, por nos despertar o interesse para as matérias do Direito do Mar, por prontamente ter aceite orientar a nossa pesquisa, e, principalmente, por ter nos dado a oportunidade de desfrutar de uma verdadeira experiência de orientação.

Ao corpo docente do curso de Mestrado em Direito Internacional e Relações Internacionais, por desempenharem um papel fundamental no processo que se conclui com a apresentação da presente dissertação.

À Divisão Académica e à Biblioteca da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pela constante disponibilidade, e paciência, no atendimento das nossas necessidades e anseios de estudantes e “pesquisadores”.

Aos meus colegas de mestrado, em particular à Alissandra Ramos, pelo imenso contributo no meu processo de adaptação e por ter, prontamente, disponibilizado os conteúdos das aulas que não tive a oportunidade de participar.

Ao Ministério das Pescas de Angola, na pessoa da Sua Excia. Sra. Ministra, Victória de Barros Neto, por ter autorizado a coleta de informações sobre as pescarias angolanas, da Doutora. Lia de Sousa (Departamento de Proteção dos Ecossistemas Aquáticos e Áreas Protegidas) e da Doutora Liliane da Silva (Departamento Jurídico), não apenas pelas proveitosas conversas e materiais que nos cederam, da Doutora Tânia Mandinga (Departamento de Pescas) e do Doutor Pascoal Carlos (Departamento de Fiscalização). Estendemos os nossos agradecimentos aos outros funcionários dos referidos departamentos com quem também tivemos contacto.

À Polícia Fiscal de Angola, na pessoa do seu Comandante, Comissário Manuel Chima, por ter autorizado a coleta de informações sobre as infrações fiscais de pesca registadas por aquele organismo. Aos Superintendentes-chefes, Mário Alberto e Esmael Eugénio, a quem incumbiu a responsabilidade de nos ceder algumas dessas informações. Ao Doutor Joaquim Gomes, por ter, eficientemente servido de ponte nos contactos com as estruturas daquela Polícia.

À Unidade Fiscal Marítima da Polícia Fiscal de Angola, na pessoa do Comandante Firmino Uyamba, pela “aula” em torno das ações de execução no mar,

levadas a cabo por aquela unidade, e por ter disponibilizado informações relativas aquelas ações.

Ao Doutor Nuno Manuel, por ter disponibilizado contatos que se revelaram fundamentais na fase inicial das nossas pesquisas.

À minha mãe, Conceição, aos meus irmãos, Stella e Telmo, não só pelo seu contributo na arquitetura desse projeto, mas também por me amarem sem condições. Ao meu cunhado, Jorge, pela sua valiosa participação na concretização do nosso objetivo de fazer o mestrado. A minha “gémea” Áurea, por ter sido, nas muitas noites de ansiedade e solidão, a voz de conforto e alento. A todos os meus familiares, que souberam fazer-se presentes nos momentos em que só o amor, e carinho, da família importa.

Ao Isaac Paxe, pelas vivências académicas, mas não apenas, cada vez mais transatlânticas. Muito disto é culpa tua!

À Elodia dos Santos, pela contribuição desde o início do processo, quando a frequência do mestrado era apenas um plano.

Ao Álvaro Morais, por ser o mais presente e fiel dos amigos: afinidade não se explica, amizade não se força e confiança não se obriga; e por, de forma tão leve, nos ter ajudado a lidar com várias questões burocráticas subjacentes a frequência do mestrado e elaboração dessa dissertação.

À Janaína Alves, porque mesmo do outro lado do Atlântico, não deixou faltar uma palavra de elogio, motivação e incentivo.

Às amigas de toda a vida, que o grupo “Eu Amo o prédio 51” veio reaproximar, pela constante presença, disposição e disponibilidade, não apenas para rir nos momentos alegres, mas também para chorar nos momentos difíceis. Às amigas de meia-vida, Paula e Suzana, por serem o garante da descontração, quando “desacelerar” é tudo que é preciso.

Não há qualquer razão para o peixe gostar do pescador.

Mehmet Murat Ildan

... mas várias para odiar o pescador que exerce a pesca INN.

Cláudia Baptista

## RESUMO

A Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (INN), identificada desde o final da década de 90 como uma prática disseminada, representa um esforço sistemático e altamente coordenado a nível mundial para violar leis e regulamentos de pesca. Ela desponta tanto como um desafio em consequência de elementos de cariz económico e legal, mas não só, como também acaba por dar origem a problemas de natureza semelhante. Numa base introdutória a nossa pesquisa vai girar, essencialmente, em torno dos elementos mencionados. Os seus principais objetivos consistem em identificar os elementos que a caracterizam enquanto atividade nociva e insustentável; perceber como os ordenamentos jurídicos, internacional e domésticos (em termos gerais), a qualificam; explicar como e em que medida o excesso de capacidade de meios de pesca, os seus elevado retorno económico e custos operacionais baixos, além das brechas legais, contribuem para o seu exercício; categorizar e diferenciar os atores a quem cabe uma intervenção direta na prevenção, dissuasão e eliminação da pesca INN, os Estados, e estimar as responsabilidades que lhes cabe na prossecução desses propósitos. Para esse efeito, procedemos a uma extensiva análise bibliográfica e exploratória com recurso a um conjunto de induções e descrições fatuais, sua compreensão, interpretação e transmissão, findo os quais acreditamos ser capazes de replicar se têm sido desenvolvidos esforços regulares e satisfatórios para fazer face ao problema da pesca INN. O que conduz a tese de que a pesca INN, em razão do seu carácter globalizado, coloca aos Estados desafios de distinta natureza que convertem a sua eliminação, em uma perspetiva de esforços desenvolvidos individualmente, numa impossibilidade, desde logo porque as competências legislativas e executórias de que singularmente gozam os Estados, enquanto Estado de bandeira, Estado costeiro ou Estado do porto, não comportam potencial suficiente para produzir resultados generalizados e permanentes, apesar disso, por intermédio de um modelo desburocratizado de cooperação e coordenação, entre pares, e não só, e da adoção e aplicação efetiva dos distintos instrumentos jurídicos internacionais em sede de pesca, e pesca INN, é possível assegurar a prevenção e dissuasão dessa última.

**Palavras-chave:** 1. Pesca INN; 2. Direito do Mar; 3. Estado de bandeira; 4. Estado costeiro; 5. Estado do porto.

## **ABSTRACT**

The Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing, identified since the late 1990s as a widespread practice, represents a global systematic effort and highly coordinated to violate fishing laws and regulations. That practice emerges, simultaneously, as a challenge that arises as consequence of, and results in, economic and legal factors, but not only. Our research will turn around those two factors, on an introductory basis. The research main objectives are the identification of the elements which categorize it as a harmful and unsustainable activity; understand how international and domestic legal systems label it; explain how and to what dimension, the overcapacity of fishing means, its high economic revenues and low operating costs, in addition to legal loopholes, contribute to its exercise; categorize and differentiate States as stakeholders who are deeply involved in preventing, deterring and eliminating IUU fishing, and value their responsibilities in pursuit of those goals. For this purpose, an extensive bibliographic and exploratory analysis are made, by inductions and factual descriptions, their understanding, interpretation and communication, to be able to replicate whether regular and satisfactory efforts have been done to address the problem of IUU fishing. Which leads to the conclusions that IUU fishing, as a globalized activity, rise up to the States with challenges of different nature which convert its elimination practically impossible when the efforts are individual, foremost because the legislative and enforcement powers which States enjoy, as a Flag State, Coastal State or Port State, does not have potential adequate to produce widespread and permanent results, despite this, the breeding of a non bureaucratic model of cooperation and coordination between them, but not only, and the adoption and effective application of the existing international legal instruments of fishing, and IUU fishing, can guarantee the prevention and deterrence of the latter.

**Keywords:** 1. IUU fishing; 2. Law of Sea; 3. Flag state; 4. Coastal state; 5. Port state.



## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

**Acordo de Conformidade** - Acordo de Promoção de Conformidade com as Medidas Internacionais de Conservação e Gestão por Navios de Pesca no Alto-mar

**Acordo de Populações de Peixes Transzonais e Populações de Peixes Altamente Migradores** ou **Acordo de Pescas da ONU** ou **Acordo de Populações de Peixes** - Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da CNUDM Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores

**AGNU** - Assembleia-geral das Nações Unidas

**CCAMLR** - Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources

**CCSBT** - Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna

**CGAM58** - Convenção de Genebra sobre o Alto-mar de 1958

**CNUCRN86** - Convenção das Nações Unidas sobre as Condições para o Registo de Navios de 1986

**CNUDM82** ou **Convenção de Montego Bay** - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982

**Código de Conduta** - Código de Conduta para a Pesca Responsável

**CVDT69** - Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969

**DEA** - Data Envoluntary Analysis

**DWFNs** - Distant Water Fishing Nations

**EDF** - European Development Fund

**EEZ** - Exclusive Economic Zone

**EUA** - Estados Unidos da América

**EU** - European Union

**FAO** - Food and Agriculture Organization of the United Nations

**FMS** - FAO Model Scheme

**GPS** - Global Positioning System

**HSTF** - High Seas Task Force

**HSVAR** - High Seas Vessel Authorization Record

**IATTC** - Inter-American Tropical Tuna Commission

**ICJ** - International Court of Justice

**ICCAT** - International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas

**IMO** - International Maritime Organization

**IN** - Ilegal e Não Declarada

**INN** - Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada

**INTERPOL** - International Criminal Police Organization

**IOTC** - Indian Ocean Tuna Commission

**IPOA-IUU** - International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing

**IRCS** - Radio Call Signs System

**ITF** - International Transport Workers Federation

**ITLOS** - International Tribunal for the Law of Sea

**ITU** - International Telecommunications Union

**IUCN** – International Union for Conservation of Nature

**IUU** - Illegal, Unreported and Unregulated Fishing

**LOSC** - Law of the Sea Convention

**MCS** - Monitoring, Control and Surveillance

**mn** - milhas náuticas

**MoE** - Memorando de Entendimento

**MPA** - Marine Protected Areas

**MRS** - Máximo Rendimento Sustentável

**NAFO** - Northwest Atlantic Fisheries Organization

**NEAFC** - North East Atlantic Fisheries Commission

**NN** - Não Declarada e Não Regulamentada

**NPAFC** - Northern Prawn Fishery Advisory Committee

**NPOA-IUU** - National Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing

**OCDE** - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

**OIT** - Organização Internacional do Trabalho

**OMC** - Organização Mundial do Comércio

**ONG** - Organização Não Governamental

**ONU** - Organização das Nações Unidas

**ORGP** - Organização Regional de Gestão de Pescas

**OTHR** - Over-the-horizon Radar

***Pacta Terti*** - *Pacta tertiis nec nocente nec pro sunt*

**Pesca IN** - Pesca Ilegal e Não Declarada

**Pesca INN** - Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada

**Pesca NN** - Pesca Não Declarada e Não Regulamentada

**PALOPs** - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

**PSMA** - Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing

**SADC** - Southern African Development Community

**SAR** - Synthetic Aperture Radar

**SEAFO** - South East Atlantic Fisheries Organisation

**SPRFMO** - South Pacific Regional Fisheries Management Organisation

**STCW-F** - International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel

**TACs** - Total Admissível de Capturas

**TIDM** - Tribunal Internacional do Direito do Mar

**TIJ** - Tribunal Internacional de Justiça

**tons.** - toneladas

**EU** - União Europeia

**UN** – United Nations

**UNCATOC** – United Nations Convention Against Transnational Organised Crime

**UNCLOS** - United Nations Convention on the Law of the Sea

**UNGA** – United Nations General Assembly

**UNICPOLOS** – United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Ocean Affairs

**UNODC** - United Nations Office on Drugs and Crime

**USA** – United States of America

**UTC** - Universal Time Coordinated

**VMS** - Vessel Monitoring System

**WCPFC** - Western and Central Pacific Fisheries Commission

**ZEE** - Zona Económica Exclusiva

## ÍNDICE

Dedicatória.....	i
Agradecimentos .....	ii
Epígrafe .....	iv
Resumo .....	v
<i>Abstract</i> .....	vi
Abreviaturas e Siglas .....	vii
Índice .....	xi
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1 – PESCA: LEGAL, MAS NÃO SEMPRE .....</b>	<b>4</b>
1.1 – Enquadramento.....	5
1.2 – A Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada.....	10
1.2.1 – A Pesca Ilegal .....	13
1.2.2 – A Pesca Não Declarada .....	14
1.2.3 – A Pesca Não Regulamentada.....	16
1.3 – O Problema: Manifestação .....	19
1.4 – A Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada face ao Direito .....	28
1.4.1 – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar .....	32
1.4.2 – Acordo de Promoção de Conformidade com as Medidas Internacionais de Conservação e Gestão por Navios de Pesca no Alto-mar .....	34
1.4.3 – Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da CNUDM Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores .....	36
1.4.4 – Código de Conduta para a Pesca Responsável .....	39

1.4.4.1 – Plano de Ação Internacional para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada .....	40
1.4.5 – Legislação Nacional .....	43
<b>CAPÍTULO 2 – FUNDAMENTOS DA PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA .....</b>	<b>47</b>
2.1 – Incentivos Económicos e Políticos.....	48
2.1.1 – Excesso de Capacidade.....	49
2.1.2 – Elevado Retorno Económico vs. Custos Baixos .....	51
2.2 – Incentivos Legais e Institucionais .....	53
2.2.1 – Brechas na Legislação .....	54
2.2.1.1 – Liberdade do Alto-mar: O Último Grande Dilema .....	55
2.2.1.2 – Efeitos dos Tratados em Relação a Terceiros.....	57
2.2.1.3 – Punições Inexistentes ou Leves .....	59
<b>CAPÍTULO 3 – OS ATORES: ENTRE A VIOLAÇÃO, A INOPERÂNCIA E O COMBATE À PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA .....</b>	<b>64</b>
3.1 – Estado de Bandeira ou de Pavilhão .....	65
3.1.1 – Jurisdição .....	65
3.1.2 – Registo de Navios de Pesca .....	68
3.1.2.1 – O Vínculo Substancial .....	73
3.1.2.2 – Bandeira de Conveniência ou de Não Conformidade ou de Registo Aberto.....	75
3.1.3 – Obrigações do Estado de Bandeira.....	80
3.2 – Estado Costeiro .....	83
3.2.1 – Jurisdição .....	84
3.2.1.1 – Na Zona Económica Exclusiva .....	85
3.2.1.2 – No Alto-mar.....	87
3.2.2 – Combate à Pesca INN.....	89

3.2.2.1 – Aplicação de Leis e Regulamentos de Pesca.....	90
3.2.2.1.1 – Execução de Leis e Regulamentos.....	90
3.2.2.1.1.1 – <i>Hot Pursuit</i> .....	91
3.2.2.1.1.2 – Aplicação de Sanções.....	93
3.2.2.2 – Monitoramento, Controlo e Vigilância.....	99
3.2.2.2.1 – Medidas de Controlo da Operação no Mar .....	101
3.2.2.2.2 – Cooperação em Matéria de MCS .....	105
3.3 – Estado do Porto .....	107
3.3.1 – Jurisdição.....	108
3.3.1.1 – Memorandos de Entendimento: Génese do Controlo do Estado do Porto.....	110
3.3.1.2 – Controlo do Estado do Porto no Direito do Mar.....	113
3.3.2 – Portos de Conveniência .....	115
3.3.3 – Medidas do Estado do Porto Internacionalmente Acordadas para Prevenção, Dissuasão e Eliminação da Pesca INN .....	119
3.3.3.1 – Aviso Prévio de Entrada no Porto .....	121
3.3.3.2 – Designação dos Portos.....	122
3.3.3.3 – Inspeção dos Navios de Pesca .....	122
3.3.3.4 – Medidas de Execução .....	124
3.3.3.4.1 – Recusa de Acesso ou Utilização do Porto.....	125
3.3.3.4.2 – Recusa de Desembarque e Transbordo das Capturas .....	126
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>130</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>138</b>
Doutrina.....	138
Documentos Internacionais .....	151
Legislação Interna .....	156
Jurisprudência.....	158

## INTRODUÇÃO

No mar é possível a realização de diversas atividades, quer sejam elas lúdicas, como a natação e o mergulho, estejam revestidas de um caráter económico e comercial, como o transporte de mercadorias com o recurso a navios porta-contentores e exploração de petróleo, ou persigam objetivos militares como exercícios e manobras militares. Não obstante a importância de cada uma delas, para a nossa pesquisa reservamos a análise de apenas uma delas, a pesca, na sua vertente ilegal, não declarada e não regulamentada, desde logo porque se as preocupações com a sustentabilidade do exercício da pesca se multiplicam, essas preocupações aparecem exacerbadas quando ao exercício da pesca se adiciona o exercício da pesca na sua vertente ilegal, não declarada e não regulamentada.

A Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (pesca INN), tema a que se subordina o nosso trabalho, apresentada como uma unidade problemática, constitui-se, na verdade, de três problemas distintos, como é fácil depreender pelo seu nome, e cada um deles engloba, individualmente, um número considerável de elementos que as caracterizam como parte de um todo que não se harmoniza com as obrigações de conservação e de gestão das pescarias, quer elas tenham sido aprovadas na esfera internacional, numa base regional ou universal, ou a nível doméstico, o que lhe assegura um grau de complexidade e abrangência que serve como garantia para que os esforços para a sua prevenção, dissuasão e eliminação enfrentem também um elevado grau de dificuldade.

A concretização da pesquisa se revela importante porque oferece o panorama de um problema que é tanto de cada Estado, individualmente, mas também de todos eles, porque o exercício da pesca INN não adota abordagens discriminatórias ou “seletivas”, manifestando-se de modo aleatório, em todos os espaços marítimos, ignorando quaisquer fronteiras convencionalmente definidas entre os Estados. A sua importância decorre ainda da possibilidade de, ainda que numa perspetiva mais introdutória, analisar os elementos principais associados à pesca INN: os que a caracterizam, os que a alicerçam e os que podem atuar na sua contenção.

No campo académico, o estudo da pesca INN na perspetiva do Direito Internacional do Mar, relativamente escassa em língua portuguesa, pode assegurar mais visibilidade para um desafio subestimado que não se coloca em exclusivo na vertente ambiental, mas sobretudo na vertente legal, e que nessa vertente consente ainda muita análise e discussão. Todavia, não incorporamos ao nosso estudo, tamanha ambição, pelo a sua pretensão não vai além de um humilde contributo em direção a veiculação de



conhecimentos em sede de pesca INN, a partir da nossa compreensão da questão e ponto de vista.

Das pesquisas resultaram que a redação da dissertação assumisse uma estrutura que a divide em três capítulos, que são antecidos da presente introdução e, coerentemente seguidos das conclusões que deles resultam e da apresentação dos instrumentos de que nos socorremos para a elaboração do seu conteúdo.

O primeiro capítulo, nomeado Pesca: Legal, Mas Não Sempre, fornece um enquadramento da atividade pesqueira enquanto atividade milenar e não sujeita a regulamentação, que progressivamente vê surgir em seu redor um sistema jurídico cujo objetivo era estabelecer os limites a partir dos quais o seu exercício é legítimo. No mesmo capítulo, um salto temporal para o final do século XX permite aferir a evolução do exercício da pesca em termos comerciais e os problemas que decorrem disso. É o caso da pesca INN, cuja apresentação e definição fica igualmente reservada para o referido capítulo, que na sua parte final aborda também a posição da pesca INN face as normas e os regulamentos vigentes no Direito Internacional do Mar e, em menor escala, face aos distintos ordenamentos jurídicos dos Estados.

Reservadas para o segundo capítulo, Fundamentos da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada, ficaram as abordagens dos elementos que se apresentam como impulsionadores da pesca INN. Na impossibilidade de abordá-los a todos, selecionamos dois grupos com base no critério de maior importância e de maior relevância para a nossa área de estudo, desta feita, são eles, impulsos de cariz económicos e políticos e impulsos legais e institucionais, respetivamente.

Dentro dos incentivos económicos e políticos à pesca INN optamos por discorrer sobre o excesso de capacidade de meios aplicados ao moderno aproveitamento e exploração dos recursos marinhos vivos e sobre o seu elevado retorno económico, que além de ser o fim último da pesca INN é, de igual modo, o seu principal impulso. Paralelamente, abordamos os custos baixos em que, via de regra, incorrem as operações de pesca INN, que tal como numa balança, quanto mais para baixo penderem mais contribuem para a elevação daqueles.

Na sequência do capítulo analisamos as brechas nas legislações sobre a matéria, internacional e domésticas. Na vertente internacional se destacam a liberdade de pesca no alto-mar e o princípio *pacta terti*, além das punições leves previstas legalmente, quer naquele quer na vertente nacional, quando não estão mesmo previstas nenhuma, como também temos oportunidade de arguir.

No terceiro e último, mas não menos importante capítulo, Os Atores: Entre a Violação, a Inoperância e o Combate à Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada, questionamos o papel e as posições do Estado em sede de pesca INN. Na circunstância de que o Estado em Direito do Mar assume dispares e complementares posições, analisamos três delas, escolhidas a partir da sua ordem de “intervenção” no processo que envolve a operação de pesca, que são por essa ordem de ideias, o Estado de bandeira, o Estado costeiro e o Estado do porto.

Detentor das responsabilidades primárias relativamente aos navios de pesca, como é que se posiciona o Estado de bandeira? Independentemente da resposta, impendem sobre ele um conjunto de tarefas associadas a pesca e a quem pode ser autorizado a exercê-la, e uma vez concedida essa autorização, o Estado de bandeira fica obrigado a garantir que os requisitos que a garantem, sejam respeitados. Os contornos gerais de como devem decorrer as etapas desses processos recebem a nossa atenção.

Em segundo na escala de responsabilidades em matéria de pesca, o Estado costeiro dispõe de jurisdição para legislar sobre o aproveitamento e a exploração dos recursos até a Zona Económica Exclusiva e para efeitos de execução, sempre que aquela competência seja infringida ou violada. Para isso deve socorrer-se de um amplo conjunto de ações, das quais vamos destacar a aplicação das leis e dos regulamentos de pesca existentes e a implementação de medidas que visam monitorar, controlar e vigiar o cumprimento das leis e dos regulamentos em questão.

Com a atuação em matéria de combate a pesca INN “negligenciada” durante mais ou menos duas décadas, o Estado do porto assumiu na atual década um papel preponderante nessa matéria. O Estado do porto por intermédio da adoção de padrões portuários internacionalmente definidos, identificados como os adequados para fazer frente a pesca INN, pode se colocar na posição de complementar os seus pares, de bandeira e costeiro, e, principalmente, na posição de última barreira entre as capturas obtidas de modo contrário à lei e os mercados consumidores. É sobre os fundamentos legais desses posicionamentos e sobre as formas que os mesmos podem assumir que nos debruçamos na parte final da nossa pesquisa.

Com base em cada uma dessas abordagens, na parte conclusiva da pesquisa contamos ser capazes de nomear os moldes em que os Estados podem conseguir atingir os objetivos de eliminação, dissuasão e prevenção da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada.

## **1. PESCA: LEGAL, MAS NÃO SEMPRE**

Ao assumir um carácter global e fortemente industrial, a atividade pesqueira beneficiou da construção de um sistema jurídico para sua regulação, para fazer face ao desafio da conservação e gestão dos recursos marinhos vivos, bem como aos desafios da sua plena e eficaz aplicação. O que não impediu que desde o início do século a indústria se caracterize por uma crise que tem como principal elemento de identificação a, cientificamente comprovada, diminuição da biomassa das populações de peixes, principalmente demersais e pelágicas de grande porte, o que coloca a sua sustentabilidade em uma situação de ameaça real.

Para agravar o cenário, um outro problema foi igualmente revelado, a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (INN), que além de garantir permanentemente a sua presença, contribui para que as contas da conservação e gestão dos recursos marinhos vivos se compliquem ainda mais. O exercício dessas modalidades de pesca assumiu proporções que dificilmente poderiam ser associadas a um fenómeno relativamente novo, o que talvez se possa explicar em função da mesma não descriminar na sua concretização navios, artes de pescas ou espaços marítimos.

Na qualidade de um todo, a compreensão do problema em análise exige a sua decomposição em partes, nomeadamente, pesca ilegal quando realizada, entre outras, sem autorização em águas sob jurisdição de um Estado e/ou em violação das medidas de conservação e gestão de uma organização de gestão de pescas ou das disposições relevantes do Direito do Mar; a pesca não declarada ou declarada de forma deturpada o que viola leis e regulamentos nacionais, regionais e globais; e a pesca não regulamentada que corresponde ao ato de navios sem nacionalidade ou com a nacionalidade de Estados não membros pescarem em áreas sob jurisdição de uma organização de gestão de pescas ou em áreas e populações de peixes que não dispõe de regulamentação específica ou em não concordância com a responsabilidade de conservação do Estado de bandeira.

Com estratégias e táticas cada vez mais desenvolvidas para evitar identificação, apressamento e punição, e minimizar as perdas e maximizar os ganhos, a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada tem, de forma crescente, atraído as atenções para si e mobilizado esforços concertados, de modo particular dos Estados e de Organizações Internacionais (OIs), para a conterem, quer seja por intermédio do reforço da aplicação da legislação de base, quer seja por intermédio da elaboração de legislação específica, mas também através da criação de mecanismos de cooperação, considerando que problemas globais merecem abordagens globais.

Vários instrumentos jurídicos internacionais podem ser enquadrados nesses esforços. O principal deles é naturalmente a Convenção de Montego Bay ao ter, formalmente, estabelecido um regime jurídico que rege todas as atividades no, sob e sobre os oceanos, mesmo que tenha mantido de fora do seu âmbito, de maneira expressa, e como consequência do seu pouco conhecimento à época, a pesca INN, uma deficiência que se procurou colmatar com processos negociais subsequentes dos quais resultaram outros instrumentos que visam partes ou o problema como um todo.

O Acordo de Promoção de Conformidade com as Medidas Internacionais de Conservação e Gestão por Navios de Pesca no Alto-mar e o Plano de Ação Internacional para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada são um exemplo disso, que conjugados com outros acordos em sede de Direito Internacional do Mar dispõe de um conjunto de regras e normas que têm como objetivo tornar mais difícil a prática da pesca INN, e que têm obtido resultados mais ou menos significativos.

Não sendo uma “batalha” que se trava exclusivamente a nível internacional, a pesca INN merece, de igual modo, atenção individual dos Estados, que não apenas devem transpor formalmente as disposições dos acordos internacionais de que sejam parte para os ordenamentos jurídicos internos, como também desenvolvem legislação própria sobre pesca, que entre outros, procuram atender as exigências de combate àquele problema. Em direção a esse objetivo, verifica-se que os Estados se posicionam de maneira distinta, não obstante a tônica ser a sua proibição, o modo como cada um deles lida com a pesca INN varia em função da importância que lhe atribuem, o que se nota não apenas a partir da análise dos meios que colocam a disposição do seu controlo, dissuasão e eliminação, mas, de igual modo, das punições que incidem sobre ela.

Posto isso, vamos na sequência melhor apreciar a essência da pesca INN e os esforços legislativos para a ela fazer frente, mas antes disso cabe um breve enquadramento sobre a atividade pesqueira em geral e do seu desenvolvimento.

## **1.1 Enquadramento**

No mundo podem ser contadas mais de 30.000 espécies de peixes, dessas, várias centenas têm valor comercial<sup>1</sup> e desde os primórdios da humanidade, o homem se tem apropriado delas, coletando-as com recurso à pesca para suprir as suas necessidades

---

<sup>1</sup> World Ocean, “The Future of Fish – The Fisheries of the Future”, *World Ocean Review No. 2*, Hamburg, 2013, p. 29.

alimentares e durante séculos pôde fazê-lo de modo livre, não sendo a atividade sujeita a nenhum modo de regulação. Os primeiros indícios do regime jurídico que se ergueria em torno da pesca podem, todavia, ser identificados na reivindicação *dominium maris* pelo Império Romano a quando da sua implantação. Em detrimento de uma *res communis omnium* defendida pelos jurisconsultos romanos, uma faixa litorânea do mar adjacente aos territórios do Império passa a ser exigida como seu domínio e onde se reserva o exercício de regulação da pesca, bem como da concessão exclusiva da referida prática, e nas águas para além dessa faixa, o direito de manter o policiamento como meio de repressão à pirataria e garantia da liberdade de circulação<sup>2</sup>.

A consagração do mar Mediterrâneo como *Mare Nostrum*, passa a representar desse modo a desagregação da pesca em vertentes, uma delas assumidamente legal e outras, cuja caracterização fica assegurada com o desenvolvimento da atividade e das civilizações.

Desde o século XX, a atividade pesqueira se transformou numa indústria de caráter global, deixando para trás as características de uma atividade artesanal e costeira e progressivamente contribuindo para a construção de um sistema jurídico ao seu redor para lidar com a problemática da conservação e gestão dos recursos marinhos vivos, que ultrapassada a questão da ausência de regulamentação passava a lidar com a sua insuficiência, mas, principalmente, com a incapacidade de assegurar a aplicação plena da legislação existente, o que tem suscitado debates nas últimas décadas.

Estudos revelavam alterações profundas nos ecossistemas marinhos proporcionadas por atividades humanas intensas durante os períodos aborígene, colonial e global, com impactos semelhantes mas em níveis distintos<sup>3</sup>, com destaque para a sobrepesca no período global (em 2011, 28.8% das unidades populacionais de peixes se situavam no nível da insustentabilidade biológica<sup>4</sup>) e exploração geograficamente generalizada do litoral, da plataforma e do alto-mar (algo que as tecnologias de resfriamento e processamento, permitiram), pelo desenvolvimento urbano das regiões

---

<sup>2</sup> MARQUES GUEDES, Armando M., *Direito do Mar*, Lisboa, 1998, p. 16; e ZANELLA, Tiago V., *Curso de Direito do Mar*, Curitiba, 2013, pp. 59 e 60.

<sup>3</sup> Sobre a questão, JACKSON, Jeremy, KIRBY, Michael, BERGER, Wolfgang, BJORN DAL, Karen, BOTSFORD, Louis et al., "Historical Overfishing and the Recent Collapse of Coastal Ecosystems", *Science*, Washington, 2001, p. 630.

<sup>4</sup> FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture: Opportunities and challenges*, Rome, 2014, p. 37 e aponta (p. 38) que "(...) the ten most productive species (...) stocks are fully fished and, therefore, have no potential for increases in production, while some stocks are overfished and increases in their production may be possible only if effective rebuilding plans are put in place".

costeiras, e, natural, aumento do consumo, e pela poluição daí resultante, que colocam em perigo a capacidade dos mesmos de continuarem a proporcionar benefícios para mais de 7 bilhões de pessoas, sendo que as que se concentram nas zonas costeiras dependem em larga escala dos serviços ecossistêmicos proporcionados pelos oceanos<sup>5</sup>.

A expansão fervilhante da indústria pesqueira nas décadas de 70, 80 e 90 garante ao sector uma globalização maior do que nunca e culmina com a crise revelada no início do século. Entre os fatores que a empurraram para esse cenário encontramos o aumento exponencial do esforço de pesca (quer em termos de barcos, de cavalos de potência cumulativa ou outras medidas), o excesso de capacidade dos meios (a título de exemplo o número total de navios de pesca a nível mundial foi estimado em cerca de 4.72 mil milhões<sup>6</sup>) e os subsídios à atividade.

No que ao impacto sobre as espécies diz respeito, está o consequente aumento de capturas e desembarques, mas esse “bom” desempenho pesqueiro que criou as bases para a industrialização à escala mundial da pesca, qual presente envenenado garantiu os créditos determinantes para a redução, pelo menos em termos, da biomassa de peixes demersais e pelágicos de grande porte (por exemplo, o bacalhau e o atum) e, por isso mesmo, alvos preferenciais. Em função disso, um considerável número de recursos vivos marinhos viu assegurado um lugar na lista vermelha das espécies em ameaça. É inegável o impacto da pesca artesanal e rudimentar nas águas interiores e no mar territorial sobre as espécies aquáticas de mamíferos, peixes e invertebrados mais vulneráveis, estudos o comprovam<sup>7</sup>, contudo, é com o advento da pesca industrial e utilização dos primeiros arrastões a vapor em 1880 que a redução das populações de peixes costeiros assume um caráter sucessivo.

Resultados apresentados por um estudo de 2012 demonstram que a saúde dos oceanos, tomando como referência as Zonas Económicas Especiais (ZEEs) e a capacidade dos benefícios por elas proporcionados, bem como a sua sustentabilidade, se situa num índice de 60, numa escala de 100. Apesar de em termos gerais esse indicador parecer “razoável”, uma vez decomposto em metas individuais revela alguns cenários preocupantes, por exemplo, em relação ao provimento de alimentos, sendo que o índice para maricultura se situa em 10 e para pescas em 25. O referido estudo assume, ainda,

---

<sup>5</sup> HALPERN, Benjamin, LONGO, Catherine, HARDY, Darren, McLEOD, Karen, SAMHOURI, Jameal, KATONA, Steven et al., “An Index to Assess the Health and Benefits of the Global Ocean”, *Nature*, 2012, p. 615, e JACKSON et al., “Historical Overfishing...”, p. 629.

<sup>6</sup> FAO, *The State...*, p. 32.

<sup>7</sup> Sobre os estudos e seus resultados, JACKSON et al., “Historical Overfishing...”, pp. 629 a 636.

tratar-se de uma avaliação otimista se persistir a incapacidade de se implementar eficazmente os regulamentos existentes e se as pressões sobre cada uma das metas continuarem a adensar-se. É importante notar que o potencial de pescas em relação a essas condicionantes se encontra em uma posição de claro declínio<sup>8</sup>, não obstante as capturas se apresentarem estáveis nos últimos anos e ser possível ainda capturar quantidades semelhantes as que se capturavam outrora<sup>9</sup>. Essa pressão sobre os recursos é duplicada pela ausência de proteção legal no alto-mar<sup>10</sup>.

A tendência de captura anual ao longo das últimas duas décadas revelou-se flutuante entre 50 e 60 milhões de toneladas (tons), 63.3 milhões em 1994 – o maior valor do período em referência – e 53.1 milhões em 2011 – valor que representa quatro vezes mais o das capturas registadas em 1950, 12.8 milhões, se considerarmos apenas as capturas de peixe. Os dados das capturas marinhas elaborados pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) englobam não apenas as capturas de peixe, mas também de espécies como camarão, mexilhão e lula elevando esses valores de referência para uma média de capturas anuais de 80 milhões de tons, cujo pico verificou-se em 1996, com 86.4 milhões de tons<sup>11</sup>. Em facto, esses dados atuam como indicadores da diminuição das capturas mundiais de peixe que a FAO estima que tenham passado de 87 milhões de tons em 2000 para 84 milhões de tons em 2005<sup>12</sup>.

Naturalmente esse esforço exacerbado da capacidade de pesca, repetidamente alardeado, e esses dados das capturas são alimentados pelas avultadas receitas económicas que deles resultam, o que contribui sob medida para que em vez de melhorar, a situação se deteriore continuamente. Entre 1976 e 2012 o comércio mundial de pescado e derivados aumentou em torno de 8.3% em termos nominais, a cada ano, e cerca de 4.1% em termos reais<sup>13</sup>, dados que corroboram o que vimos referindo a cerca da industrialização e desenvolvimento da pesca.

As exportações de pesca em 2011 foram de US\$ 129.800 mil milhões, o que representou um aumento de 17% em relação a 2010, em 2012, apesar de um pouco mais

---

<sup>8</sup> Essas conclusões e estudo completo em HALPERN et al., “An Index ...”, pp. 615 a 620.

<sup>9</sup> PAULY, Daniel, “Beyond Duplicity and Ignorance in Global Fisheries”, *Scientia Marina*, Barcelona, 2009, p. 217.

<sup>10</sup> World Ocean, “The Future ...”, p. 46.

<sup>11</sup> PAULY, “Beyond Duplicity ...”, p. 217.

<sup>12</sup> World Ocean, “The Future ...”, p. 46.

<sup>13</sup> PALMA, Mary Ann, TSAMENYI, Martin e EDESON, William, *Promoting Sustainable Fisheries: The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Leiden-Boston, 2010, p. 2.

<sup>14</sup> FAO, *The State ...*, p. 47.

abaixo, as receitas provenientes da exportação foram de US\$ 129.000 mil milhões. Além de gerar receitas consideráveis, a atividade de pesca assegura empregos, diretos e indiretos, para milhões de pessoas, a tempo inteiro ou em regime parcial<sup>14</sup>. A China, os Estados Unidos da América (EUA) e o Japão estão entre os Estados que mais dinheiro movimentam na indústria. Em 2013, a China de modo isolado exportou o equivalente a US\$ 19.600 mil milhões e 8 mil milhões corresponderam as suas importações<sup>15</sup>. A União Europeia (UE), maior mercado individual para peixe e derivados exportados, importou, em 2012, US\$ 47 mil milhões, mais 6% do que em 2011 e o correspondente a 36% das importações totais globais<sup>16</sup>.

Naturalmente esses indicadores económicos não permitem antever um futuro “seguro” para os recursos haliêuticos e ecossistemas marinhos, mas em algumas regiões progressos significativos têm sido alcançados por meio de ações de gestão eficazes: nos EUA, a Lei Magnuson-Stevens e as suas posteriores emendas estabeleceram um mandato para colocar as unidades populacionais sobre-exploradas em recuperação; a Namíbia conseguiu restaurar a sua população de pescada e o México, a de orelha do mar; na UE mais de 70% das populações de peixes estimadas tiveram uma diminuição das taxas de pesca ou aumento das suas unidades populacionais; a Nova Zelândia reduziu de 25%, em 2008, para 18%, em 2013, a percentagem de unidades populacionais situadas acima do limiar da sobrepesca<sup>17</sup>.

De qualquer modo, advoga-se que o único cenário onde se pode vislumbrar o fim da crise pesqueira é aquele em que se reduz significativamente o esforço de pesca global e se proporciona às espécies a oportunidade de recuperarem e reconstruírem a sua biomassa<sup>18</sup>, um desafio enorme já que a perspetiva de gestão de pesca foi durante décadas pautada pela exploração de espécies existentes e “recém-descobertas”<sup>19</sup>. Estima-se que a reconstrução das espécies em situação de sobrepesca aumentaria a produção de peixe em 16.500 milhões de tons e em termos de receitas, em US\$ 32 mil milhões<sup>20</sup>.

A partir do descrito é possível aferir que o panorama geral da atividade pesqueira preocupa, principalmente se o analisarmos em termos de sustentabilidade, em facto, o recurso à atividade de pesca naturalmente impacta nos recursos vivos e nos ecossistemas

---

<sup>14</sup> FAO, *The State ...*, p. 7.

<sup>15</sup> FAO, *The State ...*, p. 47.

<sup>16</sup> FAO, *The State ...*, p. 50.

<sup>17</sup> FAO, *The State ...*, p. 41.

<sup>18</sup> PAULY, “Beyond Duplicity ...”, p. 220.

<sup>19</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 1.

<sup>20</sup> FAO, *The State ...*, p. 41.



marítimos, pelo que não se pode apontar a vertente ilegal, não declarada e não reportada, bem como todas as outras características que não obedecem ou violem os regulamentos estabelecidos para a prática, como os grandes “vilões da história”, todavia, não temos receio de afirmar e pretendemos demonstrar que todos os efeitos negativos da atividade pesqueira sofrem uma potencialização considerável a partir das vertentes identificadas e devem as mesmas, por isso mesmo, ser veemente condenadas, evitadas e combatidas.

## **1.2 A Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada**

A Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada é um fenómeno relativamente novo, o que não a impede de constituir um problema com proporções globais. A sua prática não distingue os diferentes tipos de pesca ou de navios, em função do tamanho ou artes de pesca que utilizem, sendo passível de ser exercida em todos os espaços marítimos, quer sejam de soberania nacional ou o longínquo alto-mar, não obstante o nosso foco recair no essencial sobre a sua execução nas ZEEs e naquele último.

O exercício de atividades de pesca INN, analisadas individualmente, não são novidade, a inovação recai para a designação INN, que ganha vida numa tentativa de se galvanizar esforços a nível internacional no sentido de dar resposta às preocupações e problemas associados a gestão de pescas de um modo mais coerente e global<sup>21</sup>.

Em facto, a expressão pesca INN foi usada pela primeira vez em 1997, pelo Comité Permanente de Observação e Inspeção da Comissão da Convenção para Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR, na sigla em inglês) que nos seus relatórios utilizou a expressão para descrever a identificação de navios de bandeira de Estados membros da referida Convenção a exercerem pesca na sua área de jurisdição, sem que para o efeito tivessem licenças, e do aumento da incidência da pesca por navios de bandeira de Estados terceiros. A nível internacional a designação passou a ser amplamente utilizada para descrever as práticas de pesca que não se conformam com as obrigações nacionais, regionais ou globais de conservação e de gestão das pescas<sup>22</sup>.

Visões críticas defendem, no entanto, que a representação do termo adotado e popularizado, em 2001, pela FAO, através do seu Plano de Ação Internacional para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada

---

<sup>21</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 5.

<sup>22</sup> BAIRD, Rachel J., *Aspects of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Southern Ocean*, Brisbane, 2010, p. 12 e HIGH SEAS TASK FORCE (HSTF), *Closing the Net. Stopping Illegal Fishing in High Seas*, 2006, p. 93

(IPOA-IUU, na sigla em inglês) e adotada pela comunidade internacional se reveste em uma forma quase-legalista, agregada e por isso torna pouco clara a distinção entre atividades diferentes e que ocorrem em distintas jurisdições, que as primeiras discussões sobre a pesca INN e a aplicação do termo pela primeira vez procuravam destacar<sup>23</sup>, nada obstante é a visão e a compreensão internacional da pesca INN que amplamente se difundiu.

As diferentes formas de analisar o problema e os esforços para sua compreensão conduzem a necessidade de decompô-lo nas unidades que o constituem, não é difícil depreender que essas unidades compreendem a pesca ilegal, a de maior conhecimento público, arriscamos dizer, a pesca não declarada, que ganhou terreno com o desenvolvimento da indústria pesqueira e a pesca não regulamentada, distintas, mas que podem se sobrepor, como veremos adiante.

Podendo ser apresentadas diferentes definições para o problema em análise, se adotou as mesmas que a comunidade internacional, não obstante deixarmos à consideração outros entendimentos do problema que se destacam por colocarem a tônica na sua vertente mais internacional.

A Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), por meio do seu Comité de Pescas, utiliza na elaboração dos seus estudos a definição segundo a qual pesca ilegal é aquela realizada por navios de pesca de países que são parte de uma Organização Regional de Gestão de Pescas (ORGP) mas que operam em violação das suas regras, ou que operam nas águas de um Estado sem a sua permissão; a pesca não declarada corresponde a modalidade de pesca onde as capturas não são comunicadas ou são comunicadas de forma deturpada – com ou sem intenção – às competentes autoridades nacionais ou ORGPs; por sua vez, define a pesca não regulamentada como a atividade de pesca realizada por embarcações sem nacionalidade ou que arvore o pavilhão de

---

<sup>23</sup> Nesse sentido, BAIRD, *Aspects of ...*, p. 12, que afirma que “...the adoption of the term ‘IUU fishing’ by the international community has partially blurred the distinction.”; METUZALS, Kaija, BAIRD, Rachel, PITCHER, Tony, SUMAILA, U. Rashid e GANAPATHIRAJU, Pramod, “One Fish, Two Fish, IUU and No Fish: Unreported Fishing Worldwide”, New York, 2010, p.166 ao referirem que “[t]hese definitions are somewhat problematic. (...) Unfortunately, confusion over IUU definitions may encourage disinformation and the concealment of illegal catches, loophole that has been exploited, even in North America, by «experts» paid by parts of the fishing industry”; e HSTF, *Closing the ...*, p. 14 que assevera que “[i]n a field already thick with jargon and acronyms, the term ‘IUU fishing’ has become shorthand for a quasi-legalistic definition of something even worse: deliberately irresponsible fishing that hastens the decline of fish stocks everywhere”.

Estados que não são partes de organizações de pesca pertinentes e que, portanto, não se consideram vinculadas pelas suas regras<sup>24</sup>.

Por sua vez, a pesca INN é relacionada aos crimes ambientais internacionais pela United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea (UNICPOLOS) desde 2008<sup>25</sup>. Sendo, efetivamente, identificada por alguns organismos internacionais como um crime ambiental internacional, entre eles o Escritório da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês)<sup>26</sup>, algumas Organizações Não Governamentais (ONGs), como a Environmental Investigation Agency<sup>27</sup> e a Chatham House – The Royal Institute of International Affairs<sup>28</sup>.

A classificação da pesca INN como crime ambiental decorre de uma perspetiva da relação entre o ambiente e o desenvolvimento sustentável, desde logo, porque os crimes ambientais são amplamente definidos como atos ilegais que diretamente perigam o ambiente, a par disso, são considerados, por natureza, transfronteiriços e envolvem redes criminosas transfronteiriças<sup>29</sup>, onde se enquadram vários aspetos da pesca INN. Apesar disso, algumas questões devem ser clarificadas antes de ser possível considerar a pesca INN um crime ambiental internacional. À partida, os Estados devem determinar e concordar nos elementos da pesca INN passíveis de serem classificados como comportamento prejudicial ao ambiente, consequentemente, criminoso, e a partir daí, trabalharem em questões adicionais como definição de jurisdição e responsabilidade, por intermédio de instrumentos multilaterais<sup>30</sup>.

Seja qual for a definição que se adote, como referido no Relatório do Secretário-geral da ONU, a pesca INN é “um dos problemas mais graves que afetam a pesca mundial”<sup>31</sup> e o “principal obstáculo na obtenção de uma pesca sustentável, tanto nas áreas

---

<sup>24</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 93; e SCHMIDT, *Carl-Christian, Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*, Paris, 2004, p. 2.

<sup>25</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 261.

<sup>26</sup> BONDAROFF, Teale N. P., REITANO, Tuesday e van der WERF, Wietse, *The Illegal Fishing and Organized Crime Nexus: Illegal Fishing as Transnational Organized Crime*, The Global Initiative Against Transnational Organized Crime and The Black Fish, Geneva/Amsterdam, 2015, p. 12.

<sup>27</sup> BANKS, Debbie, DAVIES, Charlotte, GOSLING, Justin, NEWMAN, Julian, RICE, Mary, WANDLEY, Jago e WALRAVENS, Fionnuala, *Environmental Crime: A Threat to Our Future*, London, 2008, p. 1.

<sup>28</sup> HAYMAN, Gavin e BRACK, Duncan, *International Environmental Crime: The Nature and Control of Environmental Black Markets*, London, 2002, p. 5.

<sup>29</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 260.

<sup>30</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 263.

<sup>31</sup> United Nations General Assembly (UNGA), Fifty-fourth Session, Agenda Items 40 (a) and (c), Oceans and the Law of the Sea; Law of the Sea; Results of the Review by the Commission on Sustainable Development

sob jurisdição nacional como no alto-mar”<sup>32</sup>. No seio daquele órgão da ONU, a pesca INN é também considerada como um dos fatores que podem levar ao colapso dos recursos haliêuticos ou afetar seriamente os esforços para a recuperação das unidades populacionais de peixes que se encontram esgotadas<sup>3334</sup>.

Apresentamos na sequência as definições dos elementos da pesca INN, desenvolvidas pela FAO, por intermédio do IPOA-IUU, que verdadeiramente lhes atribui um conceito jurídico, assumindo-se, de igual modo, como a definição *jus* internacional, que não é demais referir, têm elementos de intercessão com os pontos de vista apresentados acima.

### 1.2.1 A Pesca Ilegal

O IPOA-IUU da FAO, que iremos analisar ainda neste capítulo, na sua segunda parte, Natureza e Âmbito da Pesca IUU e do Plano de Ação Internacional aponta como atividades de pesca ilegal as:

- i) Exercidas por navios nacionais ou estrangeiros nas águas sob a jurisdição de um Estado, sem a autorização desse Estado, ou em infração das suas leis e regulamentos;
- ii) Exercidas por navios que arvoem pavilhão de Estados que são partes de uma Organização Regional de Gestão de Pesca competente, mas que operam em infração às medidas de conservação e de gestão adotadas por essa Organização e pelas quais os Estados estão obrigados, ou das disposições pertinentes da lei internacional aplicável; ou

---

of the Sectoral Theme of “Oceans and Seas”, Oceans and the Law of the Sea, *Report of the Secretary-General*, A/54/429, 30 September 1999, par. 249.

<sup>32</sup> UNGA, Fifty-ninth Session, Item 50 (b) of the Provisional Agenda, Oceans and the Law of the Sea, Sustainable Fisheries, including through the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related Instruments, *Report of the Secretary-General*, A/59/298, 26 August 2004, par. 36.

<sup>33</sup> UNGA, United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Ocean Affairs (UNICPOLOS): First Meeting, 30 May – 02 June 2000, *Responsible Fisheries and Illegal, Unregulated and Unreported Fisheries: Moving from Principles to Implementation. Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (Submission by the Food and Agriculture Organization of the United Nations), A/AC.259/1, 15 May 2001, par. 1.

<sup>34</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 4.

- iii) Em violação as leis nacionais ou as obrigações internacionais, incluindo as contraídas pelos Estados que cooperam com uma Organização Regional de Gestão de Pescas.<sup>35</sup>

Na definição de pesca ilegal, três componentes destacam-se: a sua abrangência, as áreas de jurisdição e à aplicação da definição supra aos diferentes tipos de navios<sup>36</sup>.

Resumindo, em termos jurídicos, o problema da pesca ilegal se coloca em termos diferentes, conforme os casos. Dentro da ZEE ou zona de pesca, ela infringe, de modo direto, os direitos de soberania de exploração e aproveitamento, de conservação e gestão, como as leis e os regulamentos do Estado costeiro, conforme os arts. 56, 61, 62 e 73 da CNUDM82, ao passo que, na área de regulamentação de uma ORGP, viola as medidas de conservação e de gestão definidas por aquela<sup>37</sup>. Nesse sentido, se o navio de pesca de um Estado não membro de uma ORGP livremente exercer pesca sem permissão na ZEE de um outro Estado, membro dessa ORGP, esse navio está, inequivocamente, envolvido na captura ilegal, e o Estado afetado pode tomar as medidas que convirem<sup>38</sup>.

### **1.2.2 A Pesca Não Declarada**

É do mesmo plano de ação internacional a definição segundo a qual, a pesca não declarada corresponde as atividades de pesca:

- i) Que não tenham sido declaradas, ou tenham sido declaradas de forma deturpada, à autoridade nacional competente, em infração às leis e regulamentos nacionais, ou
- ii) Exercidas na zona de competência de uma Organização Regional de Gestão de Pescas competente, que não foram relatadas ou que tenham sido declaradas de forma deturpada, em infração aos procedimentos de declaração previstos por essa Organização<sup>39</sup>.

De acordo com essa definição, a pesca não declarada deve ser analisada a partir de categorias: não declaração, prestação de informações incorretas ou subnotificação, o que inclui também as informações que tenham sido fornecidas de maneira contrária aos

---

<sup>35</sup> FAO, *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 2001, p. 2.

<sup>36</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 38.

<sup>37</sup> ROS, Nathalie, "La Lutte Contre la Peche Illicite", Napoli, 2012, p. 74.

<sup>38</sup> MUNRO, Gordon R., "The 1982 U.N. Convention on the Law of the Sea and Beyond: The Next 25 Years", New York, 2010, p. 653.

<sup>39</sup> FAO, *International Plan ...*, p. 2.

procedimentos definidos pelos Estados e ORGPs<sup>40</sup>. Pitcher (et al.) inclui na pesca não declarada uma categoria que inclui as capturas que não entram no escopo do sistema de declaração, e a subdivide em:

- i) Devoluções não declaradas, que tanto podem ser legais como ilegais, mas que não são relatadas pelas observações;
- ii) Capturas fora do mandato, sobre as quais uma específica agência governamental não exerce jurisdição e não se encontra obrigada a registrar, ou seja, capturas efectuadas por navios de pequena dimensão ou capturas de espécies específicas, por exemplo a *Cyclopterus lumpus*, o peixe-lapa, na Islândia. Pode incluir descartes de espécies não consideradas importantes o suficiente para registrar e as capturas da pesca desportiva, que não estão incluídas na base de dados da FAO, mas podem ser significativas;
- iii) Capturas ilegais, que não incluem as capturas que infringem os regulamentos do organismo regulador – elas podem ser não declaradas, mal declaradas por espécies e tamanhos, ou deliberadamente mal declaradas e ocultadas, geralmente para ocultar as violações aos termos das quotas<sup>41</sup>.

Entre as lacunas dessa definição está a exclusão do alto-mar, sob o qual nenhuma jurisdição é exercida, e a limitação da prática aos atos contrários aos regulamentos de pesca nacionais e regionais, mantendo de fora as disposições constantes em instrumentos internacionais, ignorando que os Estados e as ORGPs possam falhar a promulgação dos regulamentos apropriados sobre notificação, o que poderá incentivar os operadores dos seus navios a incorrem na prática de não declaração das capturas<sup>42</sup>.

A evasão aos impostos ou às tarifas de exportação são apontadas como principais motivações para os operadores, que dispõe de licenças de pesca, procederem a subnotificação ou não declaração<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 47.

<sup>41</sup> PITCHER, Tony, WATSON, Reg, FORREST, Robyn, VALÝTSSON, Hreiðar Þór e GUÉNETTE, Sylvie, “Estimating Illegal and Unreported Catches from Marine Ecosystems: A Basis for Change”, *Fish and Fisheries*, 2002, p. 319.

<sup>42</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 47.

<sup>43</sup> STILES, Margot, KAGAN, Ariel, SHAFTEL, Emily e LOWELL, Beth, *Stolen Seafood: The Impact of Pirate Fishing on Our Oceans*, S.I, 2013, p. 14. O relatório da investigação de 2011, “Mislabeling Seafood Protects Consumers and Fishermen” da Administração Oceânica e Atmosférica Nacional (NOAA, na sigla em inglês) do Departamento de Justiça, disponível em «[http://www.nmfs.noaa.gov/ole/news/news\\_SeD\\_020411.htm](http://www.nmfs.noaa.gov/ole/news/news_SeD_020411.htm)», revela como centenas de milhares de libras de impostos deixaram de ser pagos em consequência da não declaração nas pescarias vietnamitas de bragre.

### 1.2.3 A Pesca Não Regulamentada

Relativamente à pesca não regulamentada, o IPOA-IUU enquadra nessa categoria as atividades de pesca que se realizem:

- i) Na área de jurisdição de uma Organização Regional de Gestão de Pesca relevante, que são exercidas por navios sem nacionalidade, ou por aqueles que arvoreem pavilhão de um Estado que não seja parte dessa Organização, ou por uma entidade de pesca, de uma forma que não é consistente com ou infringe as medidas de gestão e de conservação dessa Organização; ou
- ii) Em áreas ou sob as unidades populacionais em relação às quais não existem medidas de conservação ou de gestão aplicáveis e onde tais atividades de pesca são realizadas de uma forma incompatível com as responsabilidades do Estado para a conservação dos recursos marinhos vivos sob o Direito Internacional<sup>44</sup>.

O parágrafo 3.4. do IPOA-IUU levanta a possibilidade de algumas modalidades de pesca não regulamentada serem exercidas de maneira que nenhuma violação ao Direito Internacional aplicável ocorra, ou seja, a pesca não regulamentada pode ser considerada um ato criminoso apenas se for comprovado o seu exercício em violação das normas internacionais<sup>45</sup>, pelo que sempre que assim seja, não se pode exigir que as medidas para prevenir, impedir ou eliminar a pesca não regulamentada, aplicadas no âmbito do referido plano sejam aplicadas.

O alto-mar enquanto sede das liberdades, garante à todos os Estados o direito de livremente exercerem as atividades marítimas, em função disso, muito pouca legislação foi elaborada em torno das mesmas naquele espaço, o que coloca o seu exercício, do ponto de vista legal, na categoria das atividades sem regulamentação, quando isso se verifica, mesmo que o senso comum interprete esse exercício como sendo errado e passível de provocar considerável impacto negativo, o mesmo não pode ser classificado como ilegal ou não declarado, sendo correto, então, classificá-lo como não regulamentado.

Não obstante, vários Estados terem optado por “renunciar” ao exercício das liberdades do alto-mar através da adoção de regimes regulatórios aplicados a áreas daquele adjacentes as suas ZEEs, por intermédio de ORGPs, esses regimes, todavia, se aplicam apenas aos Estados que voluntariamente se tenham vinculado a eles, ou seja,

---

<sup>44</sup> FAO, *International Plan ...*, pp. 2 e 3.

<sup>45</sup> OANTA, Gabriela A., “Illegal Fishing as a Criminal Act at Sea”, Leiden/Boston, 2014, p. 157. Essa visão é igualmente partilhada por: ANDREONE, Gemma, “Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”, Milan, 2006, pp. 125 e 126; TREVES, Tullio, “La Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada: Estado del Pabellón, Estado Costero y Estado del Puerto”, Madrid, 2009, p. 138.

todos os Estados que assim optarem, continuam a ver o exercício das suas atividades marítimas no alto-mar repousar na esfera da não regulamentação. Desse modo, os navios que arvoram a bandeira desses Estados (não membros da ORGP, competente) sempre que pescarem na sua área de regulamentação vão estar a exercer a pesca não regulamentada<sup>46</sup>.

Transpostos para o cenário das pescas, a prevalência da pesca não regulamentada surge associada à limitada existência de normas de Direito Internacional relativas as atividades de Estados não membros de ORGPs, o que coloca as pescarias numa situação de não vinculação à nenhuma lei. Uma vez que os tratados não criam obrigações ou direitos para Estados terceiros sem o seu consentimento, conforme veremos adiante, persiste apenas o dever de cooperação em matéria de conservação e gestão dos recursos no alto-mar, conforme norma do art. 118 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM82), num conjunto de disposições que por si só são ambíguas e não suficientemente claras<sup>47</sup> para impedirem o problema.

As únicas circunstâncias em que nos parece possível contornar esse cenário, seria mediante a adesão aos acordos de conservação e gestão de pescas por parte dos Estados terceiros, ou a adoção de regimes regulatórios que sejam abrangentes da totalidade do alto-mar e anulem, desse modo, o princípio da sua liberdade de pescas.

Importa sublinhar que em termos práticos a pesca não regulamentada, resulta num conceito muito mais vago que os demais e, não obstante ser moralmente repreensível, viola apenas o espírito da lei, já que procura contorná-la, e não violá-la, pelo menos em sentido explícito, contudo, essa violação à lei pode ocorrer em outras etapas da cadeia de produção que envolve as pescas, nomeadamente, quando se introduzem as capturas no mercado, quando se esconde ou disfarça a origem irregular ou fraudulenta dos lucros resultantes dessa pesca ou quando não se cumprem os regulamentos de transporte e de trabalho<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> OANTA, "Illegal Fishing ...", p. 157. ANDREONE, "Illegal, Unreported ...", (p. 126), por sua vez é de opinião que "such fishing will also be illegal in the case of a violation of international law, if the conservation measures adopted by the State concerned are identical to those applicable by the RFMO in question". Uma opinião partilhada por poucos autores, por exemplo, RAYFUSE, Rosemary, "Non-Flag States Enforcement and Protection of the Marine Environment: Responding to IUU Fishing", Leiden/Boston, 2009, (p. 582), que argumenta que a pesca não regulamentada também deve ser considerada ilegal, porque as normas dos arts. 117 e 118 da CNUDM82 que regulam a conservação e a gestão dos recursos marinhos vivos no alto-mar assumem um caráter *erga omnes*, em função disso, mesmo que as normas tenham sido adotadas no âmbito de uma ORGP, por perseguirem esse objetivo, devem ser também vinculativas de todos os Estados, mesmo que não sejam parte dessa organização. Naturalmente, esse é um tema que encerra um imenso potencial de debate e controvérsia, que não pretendemos aprofundar.

<sup>47</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 48 e 49.

<sup>48</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 13.



Alguns elementos dessas definições são problemáticos, por exemplo, a não declaração ou declaração deturpada dos dados de pesca em uma ZEE, regra geral, irá constituir igualmente uma ilegalidade, ao passo que no alto-mar só será assim considerada quando ocorrer em áreas sobre jurisdição de ORGP, onde naturalmente existe a exigência de apresentação de relatórios de atividade<sup>49</sup>, da mesma forma que a pesca no alto-mar que é alvo de regulação por parte de ORGPs e que não disponha de autorização das mesmas, pode simultaneamente ser ilegal e não declarada (IN), por outro lado, a pesca não regulamentada pode igualmente conviver com a pesca não declarada (NN).

Além disso, a sobreposição engloba ainda as capturas não regulamentadas e as capturas acessórias, por outro lado, as capturas devolvidas que ao ser declaradas ou estimadas por agências de pesca locais, podem não ser declaradas à FAO e, conseqüentemente, não serem incluídas na base de dados mundial oficial, da qual também não se fazem constar as capturas que resultam da pesca desportiva, as capturas que resultam da “pesca fantasma” por redes de pesca e armadilhas abandonadas ou perdidas, (...), situações que poderiam ser evitadas se a definição de pesca INN não encorajasse a desinformação e a ocultação de capturas ilegais, brechas amplamente exploradas pelos operadores de pesca<sup>50</sup>.

Dos elementos apresentados pelas definições acima, é importante salientar dois aspetos: o primeiro é que nem todas as formas de pesca INN podem ser consideradas atos criminosos no mar e nem todas as formas de atos criminosos recaem no âmbito da pesca ilegal<sup>51</sup>; e o segundo é que há um notável consenso em relação ao significado de pesca INN, de tal sorte que, “não existem” definições adicionais ao termo que tenham sido apresentadas pelas distintas organizações internacionais (regionais), nem pelos instrumentos jurídicos nacionais, regionais e internacionais relevantes, nem pela doutrina, sendo as do IPOA-IUU incorporadas por todos eles e amplamente utilizadas<sup>52</sup>.

Mesmo que o juiz italiano, Tullio Treves, tenha referido que, na prática, a definição de pesca INN, além de lançar alguma luz sobre a gama de significados de cada um dos seus elementos, não é muito relevante na prática, uma vez que os três tipos de

---

<sup>49</sup> MRAG, *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries*, 2005, p. 10.

<sup>50</sup> METUZALS et al., “One Fish ...”, p. 166.

<sup>51</sup> OANTA, “Illegal Fishing ...”, p. 157.

<sup>52</sup> Ver por exemplo: European Union, *Council Regulation (EC) No. 1005/2008 de 29 de setembro de 2008, que estabelece um Sistema Comunitário para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca INN*, Amending Regulations (EEC) No. 2847/93, (EC) No. 1936/2001 e (EC) No. 601/2004 e Repealing Regulations (EC) No. 1093/94 e (EC) No. 1447/1999, OJ L 286 29.10.2008, p. 1, art. 2.

pesca, apresentados acima, tendem a atuar em conjunto<sup>53</sup>, e que as definições constantes do IPOA-IUU tentam incluir todas as manifestações possíveis dessas práticas contrárias a lei.

### 1.3 O Problema: Manifestação

A pesca INN em moldes genéricos é semelhante a pesca regular, todavia, um conjunto de características associadas distanciam legalmente a primeira da segunda. Enquanto prática disseminada, a pesca INN, enquanto pesca sem autorização ou em violação das medidas de conservação e gestão adotadas pelo Estado costeiro ou pelas ORGPs, regionais e sub-regionais, constituiu-se, igualmente, de um esforço sistemático e altamente coordenado ao nível mundial para violar leis e regulamentos de pesca, e não apenas um conjunto de operadores que acidentalmente violam algumas dessas leis e regulamentos.

Alguma forma de que se reveste a pesca INN qual divisor de águas torna possível a distinção entre essa modalidade e a que cumpre os requisitos legais. Com etapas e procedimentos semelhantes a pesca (regular) e a pesca INN vão naturalmente se separando uma da outra a medida que a cadeia de valor típica da segunda adote, no decorrer de cada uma das etapas do processo métodos identificados em distintos instrumentos internacionais como sendo ilegais.

A lista é longa e comporta, a falsificação de licenças de pesca, violação de leis laborais; utilização de equipamentos ilegais, como redes de deriva e dinamite, pesca em zonas limítrofes as áreas marinhas protegidas (MPA<sup>54</sup>, na sigla em inglês) ou em zonas onde há pouca ou nenhuma governança; manipulação ou falsificação dos registos de capturas, por vezes com recurso a vários livros de registo de bordo, um para os registos e locais de captura corretos, outro para dados mascarados e outro para dados falsos; devolução de peixe com valor de mercado menor – motivados pelo tamanho ou pela

---

<sup>53</sup> TREVES, “La Pesca ...”, p. 138.

<sup>54</sup> WOLF, Sarah e BISCHOFF, Jan Asmus, “Marine Protected Areas”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, 2013, referem (par. 1) que “[t]he term ‘marine protected area’ (‘MPA’) is generally used to describe a marine region located in a coastal State’s maritime zone or on the high seas that has a special protective status because of its ecological, biological, scientific, or historical importance”, e que (par. 6) “[t]he protection and conservation measures taken in MPAs include prohibition of, or restrictions on (...) fishing activities (such as gear restrictions), (...)”. A base legal para sua criação consta dos arts. 192 e 194 n.º 5 da CNUDM82, apesar de outros artigos da mesma, e instrumentos internacionais, reforçarem a necessidade da sua criação.

qualidade<sup>55</sup> – ou aplicação de rotulagem falsa, indicando um tipo de peixe como se fosse outro; “branqueamento” de peixe INN através do transbordo de um navio de operação ilegal para um de operação legal, desembarque em portos de conveniência, atribuição de rotulagem e licença de exportação falsas, subornos para facilitar a circulação; aplicação de rótulos falsos e venda direta sem taxaço dos produtos para evitar a tributação<sup>56</sup>.

Importa salientar que a razão de ser da atividade da pesca INN situa-se nas duas últimas etapas do processo, ou seja, na inserção do produto ilegal na cadeia de abastecimento que liga produtores, processadores, retalhistas e consumidores<sup>57</sup>. Para atingir esse objetivo os operadores têm dado vida a uma cadeia de produção cada vez mais desenvolvida com a introdução de métodos como o “jogo do sacrifício”, por exemplo, que consiste em manter em operação uma frota de navios marcando um ou dois deles, normalmente os lentos e ineficazes, para servirem de chamarizes para os navios de patrulha e serem sacrificados. A sua captura poderá representar e garantir um período satisfatório de pesca ininterrupta<sup>58</sup>. Não obstante a isso, regra geral, ela se caracteriza em uma dispersão que se mescla intimamente com operações perfeitamente legais, o que coloca imensos desafios à aplicação da lei, mas há cada vez mais relatos de pesca INN organizada em redes unificadas com uma entidade responsável por toda a atividade<sup>59</sup>.

Outra tática utilizada pelos operadores INN, e bastante frequente, consiste em manter navios sem licenças de pesca em *hotspots*, ou seja, áreas do alto-mar adjacentes as ZEEs, de onde realizam incursões em direção aquelas, pescam e para onde voltam e se refugiam. Eleitas por permitirem uma mobilidade maior do que as áreas sob jurisdição das ORGP, as ZEEs oferecem uma vantagem adicional aos operadores INN, a menos que as patrulhas nacionais tenham iniciado a perseguição contra eles naquele espaço não podem persegui-los nas *hotspots*, conforme regras internacionalmente definidas<sup>60</sup>.

---

<sup>55</sup> Nesse sentido, LIDDICK, DonaldR., “The Dimensions of a Transnational Crime Problem: The Case of IUU Fishing”, *Springer Journals* 17, 2014, p. 292, ao afirmar que “[a] common practice of IUU operators is the dumping of fish, called «high grading». By retaining only high quality, large fish, the stock is depleted, and stock assessments are rendered inaccurate”.

<sup>56</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 28.

<sup>57</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 22.

<sup>58</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 27.

<sup>59</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 22.

<sup>60</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, Ana Belén, *El Estado del Puerto y la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada* (Tesis Doctoral), Córdoba, 2012, p. 44. Em função do esquema organizativo da pesquisa, relevamos a abordagem do direito de perseguição e dos seus elementos para um dos subpontos do terceiro capítulo.

Em presença das variações e dimensões que a pesca INN encerra, parece adequado dividir os pescadores INN em três categorias, os ignorantes, os oportunistas e os criminosos habituais ou de repetição. Os pescadores ignorantes e oportunistas nas suas ações não empreendem o grau de organização, planeamento e premeditação de um crime organizado, além de que os seus objetivos e escala não têm a profundidade necessária para a sua classificação como tal. Os pescadores habituais ou de repetição no desempenho das suas funções reúnem melhor os pressupostos de um crime organizado transnacional<sup>61</sup>. Mas os impactos provocados por todos eles são iguais, apesar de apresentarem diferentes proporções e precisarem de medidas de combate diferentes.

A par das operações de pesca de INN exercidas por navios independentes, de cariz oportunista<sup>62</sup>, que predominaram até a década de 90, rapidamente surgiram e desenvolveram-se operações de pesca INN de larga-escala organizadas. Elas dispõem de frotas de embarcações com propriedade e controlo comum, que aceleraram o desenvolvimento da pesca INN e a tornaram mais fácil ao reduzir ainda mais os seus custos monetários e de transação (o custo do risco e da prevenção, da fraude e das operações de registo, principalmente) do seu exercício. Não se pode ignorar o papel que a coordenação desempenha na decisão sobre o envolvimento ou não em operações ilegais, e o empenho de frotas INN organizadas e de propriedade comum preocupa, particularmente. Há relatos, na doutrina e em relatórios de instituições com interesse nessas matérias, de grandes empresas a gerenciarem frotas de pesca INN com estruturas de funcionamento altamente organizadas, algumas das quais especializadas em atividades em alto-mar<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 37.

<sup>62</sup> LIDDICK, "The Dimensions ...", p. 297, nota que "IUU fishing is, in fact, characterized by the participation of a wide range of players who may not be part of any particular organized crime group. In fact, it must be emphasized that IUU fishing, at its most pernicious, is often perpetrated by what would be typically perceived as "legitimate" entities— primarily, opportunistic corporate trawlers (and complicit public officials) willing to decimate fish stocks, damage local and national economies, and disrupt social life, all for enormous profits".

<sup>63</sup> Le GALLIC, Bertrand, "The Use of Trade Measures against Illicit Fishing: Economic and Legal Considerations", *Ecological Economics* 64, 2008, p. 691 e OECD, *Why Fish Piracy Persists. The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Paris, 2005, p. 86. AGNEW, David J. e BARNES, Colin T., "Economic Aspects and Drivers of IUU Fishing: Building a Framework", Paris, 2004, (p. 181), identificam entre essas, duas que operam no extremo Oriente, nomeadamente, a *Pacific Andes* e *P. T. Sun Hope Investments* que segundo relatos operam frotas INN organizadas, acusações que a *Pacific Andes*, oficialmente nega. Os autores fazem ainda referência que em conferência de imprensa a *Austral Fisheries Pty*, instituição australiana, afirma que os barcos "«the alphabet» boats are, of course, technically operated and controlled by their skippers, while being owned by dummy companies in (at various times) the British Virgin Islands, Russia, Belize, Bolivia and elsewhere".

A criação de um sistema operacional com estruturas empresariais de alta complexidade tem impactos que alteram o balanço económico dos navios que operam sobre esse regime. Primeiro, porque a mistura de capturas INN com as capturas obtidas de modo regular vai propiciar preços de peixe INN mais elevados do que em circunstâncias em que não ocorre esse “branqueamento”. A falsificação dos documentos que acompanham as capturas está entre as modalidades usadas para mascarar esse procedimento. Há evidências dessas práticas em relação aos documentos de importação de atum exigidos pelo Japão<sup>64</sup>.

Em segundo lugar, não é suficiente proceder a análise da economia de um barco INN quando ele está associado as atividades de uma empresa que opera uma série de outros navios INN porque, e como referimos acima, alguns navios podem ser individualmente sacrificados para dessa forma beneficiar toda a pescaria<sup>65</sup>. Sempre que assim seja, a prisão como elemento dissuasor passa a assumir um papel menor do que nas operações independentes, quando o foco for o usufrutuário. Um terceiro aspeto a ter em conta é que uma grande empresa terá a capacidade de disfarçar ou maquiar os movimentos e deslocções da frota através da rápida mudança dos pavilhões, alterações dos nomes, implementação de sistemas de alerta precoces e modificações de navios, por exemplo, dois navios idênticos, que arvorem pavilhões de Estados diferentes, facilmente anulam relatos de avistamento em áreas particulares e de prática de pesca INN, podendo desse modo interferir até em ações legais de que um deles possa estar a ser alvo<sup>66</sup>.

E por fim, mas igualmente importante, é a capacidade financeira das operações organizadas a nível empresarial de arcarem com custos de administração que se impõem, várias vezes em caráter urgente, por exemplo, para inserir as capturas INN nos mercados de todo o mundo, dividindo-as e confundindo as autoridades aduaneiras ou inserindo-as

---

<sup>64</sup> Le GALLIC, “The Use ...”, p. 691 e OECD, *Why Fish ...*, p. 86.

<sup>65</sup> AGNEW e BARNES, “Economic Aspects ...”, (p. 181) acreditam ter sido esse o papel do navio *Lena* apreendido, em fevereiro de 2002, pela marinha australiana enquanto exercia a pesca IN em torno de Heard Island, na mesma operação que apreendeu o navio *Volga*, os dois registados sob pavilhão russo e partes de uma frota composta por outros navios mais modernos, que arvoravam pavilhões de terceiros Estados e que conseguiram escapar com as capturas produzidas pela pescaria. Para detalhes sobre a operação de apressamento do navio *Volga* (e *Lena*) consultar o caso n.º 11, *The “Volga” Case* (Federação Russa vs. Austrália), do TIDM, disponível em «<https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/case-no-11/>». O navio apátrida *Bangun Perkasa* também é identificado por alguns autores como exemplo desse tipo de manobra, uma vez que após apreensão pela Guarda Costeira norte-americana, por exercício de pesca INN na área da Convenção da NPAFC, as investigações não conseguiram chegar aos dados relativos à sua nacionalidade e propriedade, tendo o processo culminado na sua desativação. Um relato completo do caso foi elaborado por Sherrie Tinsley Myers, agente especial aposentada da NOAA e pode ser consultado em «<http://www.npafc.org/new/publications/Newsletter/NL34/Newsletter%2034.pdf>».

<sup>66</sup> Le GALLIC, “The Use ...”, p. 691 e OECD, *Why Fish ...*, p. 86.

em instalações de processamento em massa, num mecanismo claro de “branqueamento”<sup>67</sup>.

Em função do exposto, e na medida em que, a maioria da pesca INN viola ou infringe alguma lei, regulamento ou contrato, ou o espírito dos mesmos, tal como alguns especialistas não têm dúvidas ao categorizá-la como crime ambiental, há os que também defendem que devido a sua apetência para transpor fronteiras nacionais e, por vezes, ser muito coordenada, constitui uma forma de crime organizado transnacional<sup>68</sup>.

Tal associação assume contornos legítimos sempre que as atividades dos operadores de pesca INN aparecem conjugadas com outras atividades criminosas a montante e a jusante<sup>69</sup>, tais como, suborno, corrupção, resistência armada a operações de vigilância e detenção, (...), conforme alertou o Secretário-geral da ONU<sup>70</sup>; quando o transporte de orelha do mar sul-africana, ilegalmente capturada, é combinado com o tráfico de drogas<sup>71</sup> ou navios de pesca são utilizados para transportar cocaína a partir dos países da África Ocidental<sup>72</sup>; e se revela mais evidente desde que a comunidade internacional começou a empreender esforços para sua prevenção e dissuasão, obrigando os seus operadores a alterarem o seu *modus operandi*. Essa alteração passou a incluir a

---

<sup>67</sup> OECD, *Why Fish ...*, p. 86.

<sup>68</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 37, no mesmo sentido, Resolução A/RES/64/72, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 2009, (p. 12) que “[n]otes the concerns about possible connections between international organized crime and illegal fishing in certain regions of the world, and encourages States, (...) to study the causes and methods of and contributing factors to illegal fishing to increase knowledge and understanding of those possible connections, and to make the findings publicly available, bearing in mind the distinct legal regimes and remedies under international law applicable to illegal fishing and international organized crime”. Ainda mais crítico, LIDDICK, *The Dimensions ...*, (p. 293), afirma que “IUU fishing in this instance rises to the level of corporate and governmental crime on a transnational scale, as foreign commercial interests, with the complicity of home governments, rob the populace of developing nations”, se referindo particularmente a pesca INN exercida por navios das denominadas *Distant Water Fishing Nations* (DWFNs) em algumas regiões da costa africana.

<sup>69</sup> NEWMAN, Stephanie, *A Case Study on Illegal Fishing and the Role of Rights-based Fisheries Management in Improving Compliance*, London, 2015, pp. 4 e 5.

<sup>70</sup> Report A/63/63 of the Secretary-General of the United Nations on Oceans and the Law of the Sea of 10 March 2008, p. 30. Esse cenário também foi reconhecido pelo UNODC no relatório “*Transnational Organized Crime in the Fishing Industry*”, Vienna, 2011. PUTT, Judy e ANDERSON, Katherine, “A National Study of Crime in the Australian Fishing Industry”, *Australian Institute of Criminology No. 76*, Canberra, 2008, alertam para a mesma realidade.

<sup>71</sup> STØLSVIK, Cand. Jur. Gunnar, *Transnational Crime as a Maritime Security Issue*, Panel Presentation at the Ninth Meeting of the UN Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, New York, 2008, p. 1.

<sup>72</sup> United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC), *Cocaine Trafficking in Western Africa: Situation Report*, 2007, pp. 3 a 5, disponível em «<https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Cocaine-trafficking-Africa-en.pdf>».

sua integração em redes criminosas transnacionais<sup>73</sup>, altamente organizadas, sofisticadas, contra-vigilantes, bem financiadas e equipadas, agressivas e potencialmente violentas<sup>74</sup>.

Stølsvik nota que, um relatório financiado pela UE e pela SADC revelou que a orelha do mar sul-africana é enviada para fora do país em navios usados para contrabandear drogas para o país, que existem muitos casos semelhantes onde os navios de pesca, os navios de transporte e outros navios operam em conjunto de forma ilegal para exercer vários tipos de crimes marítimos, incluindo a pesca INN<sup>75</sup>. Por sua vez, Liddick apresenta outras associações entre as duas atividades. Ele lembra do notório envolvimento entre o tráfico de caviar, uma iguaria de alto valor comercial, pouco peso e fácil transporte, fácil de mascarar, e grupos criminosos organizados, para abastecer a alta procura, nos EUA e na Europa, disposta a pagar acima dos US\$ 500,00 por quilo. De tal sorte que, dez vezes mais esturjão é capturado ilegalmente do que legalmente, e agentes locais tenham sido mortos na tentativa de travar esse contrabando – em 1996, 54 guardas fronteiriços russos designados para impedir o comércio ilegal de caviar foram mortos em um bombardeio<sup>76</sup>.

Em 2011, a polícia costarriquenha desmantelou uma rede de contrabando que transferiu cocaína do Equador e da Colômbia para a América Central e México. Os barcos de pesca foram usados como "navios-mãe" no transbordo de drogas para lanchas. Noutros casos, foram identificadas cargas significativas de cocaína em navios de pesca dentro de carcaças de tubarões. De 2007 a 2010, 20% das apreensões de cocaína envolveram navios de pesca, representando cerca de metade da cocaína apreendida no mar<sup>77</sup>.

Não por acaso, desde o início do século, tem sido enfatizado que determinadas atividades que compõem a pesca INN são conduzidas por redes criminosas transnacionais e que o seu conceito caí na definição de crime organizado transnacional fornecida pela Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNCATOC, na sigla em inglês) de 2000, com maior realce, naturalmente, no seio daquela organização universal<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> OANTA, "Illegal Fishing ...", p. 153. STILES et al., *Stolen Seafood...*, (p. 13), notam que "[o]rganized crime's use of fishing vessels and involvement in illegal fishing has been alleged in many regions of the world, from New York's Fulton Fish Market to groups from the former Soviet Union, China, South America and South Africa".

<sup>74</sup> METUZALS et al., "One Fish ...", p. 168.

<sup>75</sup> STØLSVIK, *Transnational Crime ...*, pp. 1 e 2.

<sup>76</sup> LIDDICK, "The Dimensions ...", pp. 295 e 296.

<sup>77</sup> UNODC, *Transnational Organized Crime in the Fishing Industry*, Vienna, 2011, p. 77.

<sup>78</sup> UNGA, Sixty-third Session, Item 73 (a) of the Provisional Agenda, Oceans and the Law of the Sea, Report on the Works of the United Nations and the Law of the Sea at its Ninth Meeting, A/63/174, 25 July 2008,

Evidências de relação entre a pesca INN e o crime organizado transnacional se estendem ao tráfico de pessoas para prática de trabalho forçado em navios de pesca, com péssimas condições de trabalho, abuso físico e, nos piores dos casos, mortes, cuja prevalência é maior ao largo das costas da África Ocidental e do Sudeste Asiático, e a pirataria marítima, especificamente, as incidências de pirataria nas águas da Somália, e próximo delas, parecem ter-se desenvolvido dentro da indústria pesqueira daquele país, parcialmente como consequência da pesca ilegal.<sup>79</sup>

Não obstante, o envolvimento de redes criminosas no exercício da pesca INN não é extensiva à toda a cadeia operacional daquela atividade, cingindo-se, como revelam distintos relatórios, à pesca ilegal de elevado rendimento e de baixo volume de frutos do mar<sup>80</sup>. Pescarias de alto rendimento e de baixo volume, como as de barbatanas de tubarão, de cavalo-marinho, enguias, pepinos e ouriços do mar, encontram-se entre as pescarias vulneráveis à exploração por grupos criminosos<sup>81</sup>. Uma extensiva e transnacional rede criminosa de oferta e facilitação, com sede em países como África do Sul, Austrália, Canada, China, Japão, Nova Zelândia, Rússia, combinada com uma florescente procura, impulsionada por mercados consumidores asiáticos, dão suporte a esses argumentos<sup>82</sup>.

As pescarias disponíveis num Estado costeiro são sempre suscetíveis de exercer atração IN, nacional como internacional, o que Putt e Anderson descreveram a partir de um exemplo da realidade australiana, onde a orelha do mar, as barbatanas de tubarão e o cavalo-marinho são atrativos aos mercados estrangeiros, enquanto que a orelha do mar, a lagosta, o caranguejo da lama, a anchova, (...), são vulneráveis a capturas para abastecimento do mercado interno. Seja qual for o mercado a que se destine, os valores que envolve, US\$ 2.2 mil milhões por anos, sendo que cerca de metade desse valor correspondem as exportações de frutos do mar, são extremamente atrativos para redes

---

par. 10 (c) and (e); United Nations (UN), Conference of Parties to the United Nations Convention Against Transnational Organised Crime (UNCATOC), on its Fourth Session, Vienna, 8-17 October 2008, CTOC/COP/2008/19, 1 December 2008, par. 2010. De acordo com a alínea a do art. 2 da UNCATOC, grupos criminosos organizados “shall mean a structured group of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with this Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit”.

<sup>79</sup> LIDDICK, “The Dimensions ...”, p. 296. Ver também: UNODC, *Transnational Organized...; USA, Trafficking in Persons Report*, 10th Edition, Department of State, Washington, 2010.

<sup>80</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 261.

<sup>81</sup> ANDERSON, Katherine e McCUSKER, Rob, “Crime in the Australian Fishing Industry: Key Issues”, Canberra, 2005, p. 5.

<sup>82</sup> PUTT e ANDERSON, “A National Study...”, p. 23.



criminosas que operam em diferentes jurisdições e criam consideráveis desafios de execução, a todos os níveis, aos Estados<sup>83</sup>.

Ainda assim, a visão da existência de relação entre pesca INN e o crime organizado transnacional, bem como a sua inclusão nesse tipo de crimes, não é consensual. Na nona reunião da UNICPOLOS, as delegações dividiam-se entre as que salientavam essa ligação e as que defendiam que ela não era suficiente para designar a pesca INN como um crime transnacional, sendo necessários estudos adicionais para indubitavelmente se estabelecer esse enquadramento<sup>84</sup>.

Para nós, a ligação entre eles é clara, mas efetivamente não se pode considerar que a pesca INN corresponde a um crime transnacional. Em facto, estipular que a pesca INN encerra um crime transnacional depende, em primeiro lugar, de se conseguir clarificar que tipos de pesca INN podem ser considerados crimes transnacionais. Se um crime é um ato que viola a lei, portanto, sendo ilegal, a pesca ilegal pode facilmente ser incluída nessa categoria, contudo, ela é apenas uma das componentes do problema, sendo questionável se o âmbito completo e a natureza do conceito de pesca INN se inserem nessa categorização. Em facto, com base na definição *jus* internacional de pesca INN, a pesca que não é declarada em consequência da não existência de regulamentos de declaração, nacionais ou regionais, não pode ser considerada ilegal, por outro lado, vários elementos que caracterizam a pesca não regulamentada, como já referido, também não configuram crimes<sup>85</sup>.

Em segundo lugar, a falta de um sistema padronizado de punições para o exercício da pesca INN, sobre as quais falaremos detalhadamente no terceiro capítulo, que lhe garante sanções diferentes em Estados diferentes, também merece clarificação. Em relação a essa questão, se questiona se perante à aplicação do Direito Penal as violações relacionadas à pesca INN, que diferenciação deve ser aplicada as ofensas com base na sua gravidade e atores envolvidos. A qualificação de pesca INN como crime transnacional vai conduzir a sua análise em diferentes jurisdições, pelo que clarificar questões como extradição regional e assistência mútua em matéria penal revelam-se necessárias<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> PUTT e ANDERSON, "A National Study...", pp. 19 e 20.

<sup>84</sup> UNGA, *Report on ...*, par. 71 e 73.

<sup>85</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 262.

<sup>86</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 263.

Um outro elemento a ter em conta na tentativa de compreensão do problema da pesca INN é o seu tamanho. Tentar quantificar em termos práticos a dimensão da pesca INN é dar início a uma corrida de obstáculos cujo fim dificilmente se vislumbrará no horizonte. Naturalmente, os seus operadores não fornecem dados de modo a que possam ser incluídos nos oficialmente apresentados. Todavia, é possível encontrar alguns relatórios sobre pesca IN, não obstante os seus dados improvavelmente puderem ser interpretados como completos, de mais a mais não é possível garantir que a compreensão humana das populações de peixes e suas dinâmicas seja acabada, o que acresce de dificuldade o processo. Uma estimativa do nível da pesca INN elaborada pela Task Force sugere que o seu valor global se situa entre os US\$ 4.2 mil milhões e os US\$ 9.5 mil milhões<sup>87</sup>, sendo que o seu impacto para os Países em Desenvolvimento pode cifrar-se entre os US\$ 2 mil milhões e os US\$ 15 mil milhões ao ano<sup>88</sup>.

Contudo, um dos mais extensos estudos sobre o tamanho da pesca IN (excluídas as capturas artesanais e devoluções), que analisou 54 ZEEs e 15 regiões do alto-mar em 292 casos de estudo, o que corresponde a 46% das capturas globais marinhas de peixes, aferiu que as estimativas para menos e mais das perdas decorrentes da pesca IN em todo o mundo localizam-se entre os US\$ 10 mil milhões e os US\$ 23.5 mil milhões ao ano, o que representa o meio-termo de 11 e 26 milhões de tons<sup>89</sup> de peixe capturado (pelo menos 15% do total<sup>90</sup>), o que é proporcional segundo a ONG PEW Charitable Trusts a mais de US\$ 2.709,97 de peixe selvagem roubado dos mares a cada segundo<sup>91</sup>. Mesmo revestindo-se de um carácter global, fica claro que a pesca IN afeta as regiões em diferentes proporções, os Países em Desenvolvimento são os que se apresentam em posição de maior risco, estimando-se que na África Ocidental seja 40% superior as capturas declaradas, por exemplo. Os resultados do estudo revelam ainda que o nível de pesca IN, entre 2000 e 2003, foi maior no Atlântico Centro-Este (área 34) – 37%, e menor no Pacífico Sudoeste (área 81) – 4%. Além disso, estima que as perdas globais das zonas estudadas em

---

<sup>87</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 18.

<sup>88</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 5.

<sup>89</sup> AGNEW, David, PEARCE, John, PRAMOD, Ganapathiraju, PEATMAN, Tom, WATSON, Reg, BEDDINGTON, John, et al., “Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing”, *PLoS ONE*, 2009.

<sup>90</sup> LIDDICK, “The Dimensions ...”, p. 292.

<sup>91</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 14. Esses autores afirmam (p. 14) que em termos puramente económicos as capturas anuais em consequência da pesca IN estimam-se entre US\$ 10 e US\$ 30 mil milhões.

decorrência dessas práticas se encontram entre 13 e 31%, com uma média de 18%, percentagens que corresponderam a cerca de US\$ 5 – 11 mil milhões, em 2003<sup>92</sup>.

As conclusões do estudo confirmam ainda o nexos direto entre a pesca ilegal e o alto valor dos peixes, principalmente os demersais, entre eles a lagosta, o camarão e a gamba (mais ou menos 40%). Surpreendentemente a captura ilegal do atum é baixa (mais ou menos 10%), em parte porque as capturas ocorrem em áreas sob jurisdição de ORGPs onde as pequenas quantidades de capturas não declaradas surgem, geralmente, associadas há grandes volumes de capturas, nomeadamente de albacora e patudo, e porque em algumas regiões, incluindo as controladas pela Comissão Interamericana do Atum Tropical (IATTC, na sigla em inglês) e pela Comissão do Atum do Oceano Índico (IOTC, na sigla em inglês). O estudo revela desta feita que as capturas não declaradas de atum são, atualmente, pequenas<sup>93</sup>.

O pior período referente a pesca INN a nível global parece corresponder a meados da década de 90, em decorrência da procura mundial crescente por peixe, excesso da capacidade da frota mundial, limitação do acesso às nações distantes e a falta de possibilidade de pescas novas ou alternativas<sup>94</sup>.

#### **1.4 A Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada face ao Direito**

A pesca INN foi reconhecida como prática universal pelos governos de todo o mundo desde o final da década de 90, e desde essa data se tem produzido um grande número de medidas destinadas a combater esse fenómeno. A grande maioria delas se inserem, naturalmente, nos instrumentos jurídicos produzidos no âmbito do Direito do Mar, em facto, a gama de instrumentos globais e regionais desenvolvidos para esse fim é notável, se considerarmos o curto horizonte espacial que decorreu entre a inclusão do problema na agenda política e a elaboração dos mesmos<sup>95</sup>. Todavia, existe um consenso entre vários especialistas de que os meios legislativos aprovados internacionalmente não têm conseguido dar uma resposta adequada ao problema<sup>96</sup>.

---

<sup>92</sup> AGNEW et al., “Estimating the....”

<sup>93</sup> Idem.

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> STOKKE, Olav Schram e VIDAS, Davor, “Regulating IUU Fishing or Combating IUU Operations?”, Paris, 2004, pp. 19 e 43.

<sup>96</sup> Nesse sentido, HAGAN, Sean A., “Too Big to Tackle? The Persistent Problem of Pirate Fishing and the New Focus on Port State Measures”, *Suffolk Transnational Law Review*, Boston, 2014, p. 114, que assevera que os governos “have been largely unsuccessful in attempts to mitigate the problem through legislative means”, STOKKE e VIDAS, *Regulating IUU ...*, p. 19 ao afirmarem que “[h]owever, there has been no significant reduction in the IUU fishing activity against which those numerous measures are targeted.”

O quadro jurídico e político internacional que existe atualmente para atender a pesca INN consiste em uma gama complexa e diversificada de instrumentos, incluindo aqueles que não tratam exclusivamente de pescas, tanto vinculativos como não vinculativos, que abrangem não apenas o ato da pesca INN em si, mas também as componentes da sua cadeia, como o transporte, o comércio, o ambiente<sup>97</sup>, etc.

Alguma crítica defende que as medidas aprovadas pela comunidade internacional para o combate da pesca INN correspondem a uma grande colcha de retalhos legais com um âmbito geográfico e jurisdicional diferente<sup>98</sup>, ou seja, quando analisados individualmente, cada um dos instrumentos tem uma série de limitações que não permitem ansiar grandes resultados, mas se conjugados, e mediante um período de maturação adequado, passam a impor custos acumulados a operação INN e a sua conjugação pode se tornar substancial e, assim, transformar essas atividades em menos lucrativas e limitar o seu alcance<sup>99</sup>, isto é, explorar o seu potencial para efetuar uma rutura entre eles. Na prática, esse conjunto de medidas para fazerem frente a pesca INN, um fenómeno tão complexo, transnacional e evasivo, de maneira efetiva têm de lidar com todos os segmentos do problema e aplicar uma ampla gama de ferramentas<sup>100</sup>, mas elas apresentam um défice de abordagem adequada das principais questões subjacentes a ele<sup>101</sup>.

Mesmo quando as normas e regras são adequadas, um conjunto de lacunas do atual sistema continuam a impedir o funcionamento eficaz e a permitir que as atividades de pesca INN realizem-se e comprometam a eficácia dos sistemas, nomeadamente, a falta de vontade política, de recursos, de pessoal treinado e de prioridade, a administração burocrática, entre outros<sup>102</sup>. Como consequência, passamos a coabitar com regimes regulatórios deixados inutilizados e com regulamentos que ficam aquém da implementação das regras acordadas internacionalmente, que contêm brechas ou que, simplesmente, passam a não ter o efeito dissuasivo necessário<sup>103</sup>.

Todavia, a luta legal contra a pesca INN não se trava apenas na frente global, ela decorre igualmente em diferentes frentes, regionais e nacionais. As ORGPs também

---

<sup>97</sup> HAGAN, "Too Big ...", p. 115.

<sup>98</sup> SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, p. 10.

<sup>99</sup> STOKKE e VIDAS, "Regulating IUU ...", pp. 42 e 43.

<sup>100</sup> STOKKE e VIDAS, "Regulating IUU ...", p. 22 e 42.

<sup>101</sup> HAGAN, "Too Big ...", p. 115.

<sup>102</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 22, SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, p. 10 e STOKKE e VIDAS, "Regulating IUU ...", p. 22.

<sup>103</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 22.

aprovaram um grande número de medidas específicas. Por sua vez, várias medidas foram adotadas a nível nacional com distintos resultados, positivos a par do exemplo da Namíbia apresentado acima, mas em alguns casos pouco significativos. Abordaremos os principais instrumentos aprovados internacionalmente pelos Estados dos quais fazem parte as propostas para a adoção dessas medidas, a título inicial no final do presente capítulo e, posteriormente, pontualmente, nos capítulos dois e três.

Mas antes disso, algumas considerações que consideramos pertinentes no âmbito da abordagem em torno do problema em análise e os “posicionamentos” legais em relação a ele. As normas jurídicas (internacionais), do Direito do Mar, nosso principal foco, e em geral, estabelecem obrigações aos sujeitos de Direito Internacional, e da sua caracterização resulta a distinção fundamental entre Direito Internacional Geral e Direito Internacional Particular ou Convencional, entre normas imperativas ou peremptórias e normas dispositivas, bem como, entre obrigações internacionais decorrentes de relações bilaterais ou de relações multilaterais ou de relações universais. A sua aplicação ocorre por actos jurídicos, ao passo que a sua expressão material encontra-se dependente da natureza da obrigação vinculativa, ou não, do correspondente sujeito de Direito Internacional<sup>104</sup>.

As normas imperativas (*iuris cogentis*), tutelam interesses comuns ou interesses públicos, colectivos ou colectivizados, de toda a Comunidade Internacional, ou melhor, de todos os Estados. Elas produzem obrigações oponíveis *erga omnes*<sup>105</sup>, não são dependentes de consentimento e são indiferentes as persistentes objeções<sup>106</sup>, isto é, são

---

<sup>104</sup> DUARTE, Maria Luísa, *Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*, Lisboa, 2016, p. 105.

<sup>105</sup> CORREIA BAPTISTA, Eduardo, *Direito Internacional Público*, Lisboa, 2015, p. 167, que também refere (p. 175) que “uma obrigação desta espécie é devida em relação a todos os Estados (vinculados pela norma) e não bilateralmente em relação a cada Estado”, e que (p. 177) “[u]ma obrigação *erga omnes* imposta por uma norma universal implicará naturalmente que todo e qualquer Estado se encontre vinculado em relação a todos os outros”, nessa senda, “a obrigação *erga omnes* constitui uma situação jurídica absoluta e não meramente relativa”.

<sup>106</sup> DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick e PELLET, Alain, *Direito Internacional Público*, Lisboa, 2003, pp. 117 e 208. Sobre o assunto, MIRANDA, *Direito Internacional Público – I, Apontamentos das Lições ao 2.º Ano Jurídico*, Lisboa, 1995, entende (p. 144) que “[a] expressão (*ius cogens*) não se afigura inteiramente correta, porque (...) as regras se apresentam, em geral, com essas características. O que se pretende inculcar é que são princípios que não estão na disponibilidade da vontade ou do acordo de vontade dos sujeitos de Direito Internacional” e prossegue asseverando que as normas de *ius cogens* “têm uma força jurídica própria, com os inerentes efeitos na subsistência de norma e atos contrários”; DUARTE, *Direito Internacional ...*, p. 30, argumenta que “a noção de *ius cogens*, um direito imperativo e insusceptível de derrogação, é o resultado de uma visão do Direito inspirado e modelado por critérios axiomáticos que se podem sobrepor à vontade dos Estados e à autoridade da norma positiva”.

normas de carácter universal, vinculativas de todos os sujeitos de Direito Internacional<sup>107</sup>. A par dessas, as normas ordinárias (*iuris dispositivi*), são aquelas que tutelam interesses privados internacionais, ou seja, interesses que dizem respeito individualmente a cada um dos Estados, e que são passíveis de derrogação por esses entes<sup>108</sup>.

Na circunstância de um número considerável de normas internacionais que regulam a pesca e o combate a pesca INN serem de *soft law*, bem como os instrumentos internacionais que, dos quais resultam, e abordamos, incluímos nessa caracterização, cientes da dose de controvérsia em volta da questão, as denominadas normas de *soft law*. As normas que advêm do *soft law*<sup>109</sup> ou Direito “suave” expressam compromissos que são mais do que meras declarações políticas, mas menos do que normas legais em sentido estrito ou, como refere Correia Baptista, que comportam obrigatoriedade reduzida, cuja violação não implicaria responsabilidade internacional, a menos que ocorresse sistematicamente e fosse grave. As normas de *soft law* identificam-se por partilharem uma proximidade com a lei e terem certa relevância jurídica, e ao mesmo tempo, não serem juridicamente vinculativas, em certa medida, porque resultam de atos que em rigor são obrigatórios, mas que em última análise, por opção das partes e pelo seu teor, o deixam de ser<sup>110</sup>.

Em termos práticos, elas se afiguram como um mecanismo ao qual os Estados recorrem para evitar as desvantagens associadas a fixação de compromissos juridicamente vinculativos. A partir dessas normas extralegis, os mesmos criam um *modus vivendi* que serve como um guia flexível ao seu comportamento na esfera internacional, preservando um grau de liberdade de ação e melhor base para a cooperação<sup>111</sup>.

As normas dessa natureza, geralmente, expressam expectativas comuns sobre a condução das relações internacionais, não por acaso são frequentemente produzidas no âmbito de OIs e assumem um carácter em geral recomendatório, com uma dependência

---

<sup>107</sup> Não obstante, CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional ...*, (p. 160) lembra que “[e]xistem, (...), normas costumeiras que não são universais, não vinculando diversos Estados, seus cidadãos ou outros entes surgidos no seu âmbito ou por estes criados”, e prossegue explicando que tal decorre “de tais normas não terem obtido apoio numa prática generalizada, reiterada e consistente a nível universal”, mas que “a nível regional, tais requisitos da prática foram respeitados pelos Estados que integram a região”.

<sup>108</sup> CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional...*, p. 168.

<sup>109</sup> DUARTE, *Direito Internacional ...*, p. 167, nota que “[a] expressão *soft law* é, amiúde, usada pela doutrina jusinternacionalista nos casos mais difíceis de qualificação da eficácia normativa de um acto ou facto imputáveis aos sujeitos internacionais. É o conceito versátil e elástico (...).”

<sup>110</sup> THÜRER, Daniel, “*Soft Law*”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, 2009, par. 1 a 9; e CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional ...*, pp. 90 e 91.

<sup>111</sup> THÜRER, “*Soft Law*”, par. 1 a 9.

muito forte do princípio da boa fé, já que a sua adoção pelos Estados ocorre numa base voluntária. Não obstante, é possível encontrar preceitos de *soft law* cuja generalidade e carácter programático fazem surgir obrigações com fluidez suficiente para se discutir se os efeitos que produzem são mais vinculativos e menos recomendativos. Em facto, sempre que houver possibilidade de retirar-se desses preceitos alguma obrigatoriedade, julga-se que deles resultará, mesmo que minimamente, eficácia jurídica<sup>112</sup>.

Daí resultar que mantenha considerável proximidade com as normas de *jus cogens* e de *jus dispositivum*, também identificados como *hard law*, e se destacam acima de tudo pela sua capacidade de produzir determinados efeitos jurídicos e por assegurarem níveis de conformidade, por vezes, superiores as daquelas<sup>113</sup>.

#### **1.4.1 Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar**

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ou Convenção de Montego Bay, numa referência ao local da sua aprovação, foi adotada em 10 de dezembro de 1982 após um longo e original processo de negociações em busca de tentativas de harmonização e consenso em torno de múltiplas matérias e distintos interesses, como lembra Loureiro Bastos<sup>114</sup>.

Em vigor desde 16 de novembro de 1994, a CNUDM82 representa um equilíbrio cuidadosamente elaborado a partir de interesses estatais distintos e é comumente denominada constituição dos oceanos por delinear nos seus 320 artigos e 9 anexos a maioria dos direitos e obrigações de todos os Estados, ou seja, ela estabelece formalmente um regime jurídico que rege as atividades no, sob e sobre os oceanos. Com 167 Estados-parte vinculados formalmente as suas normas, já que ela corresponde a um instrumento de *hard law*, e com os demais vinculados por grande parte delas, nomeadamente, as que resultam do Direito Consuetudinário, a CNUDM82 estabelece regras gerais para todas as atividades realizadas nos mares e oceanos do mundo, tais como a utilização dos recursos, vivos e não vivos, navegação, proteção ambiental e investigação científica marinha<sup>115</sup>, para nomear apenas algumas.

---

<sup>112</sup> THÜRER, “*Soft Law*”, par. 1 a 9; e CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional ...*, p. 91.

<sup>113</sup> *Idem*.

<sup>114</sup> LOUREIRO BASTOS, Fernando, *A Internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos*, Lisboa, 2005, p. 194.

<sup>115</sup> BARNES, Richard, “The Law of the Sea: A Commonwealth Perspective”, London, 2009, pp. 31 e 33; de FONTAUBERT, A. Charlotte, “Legal and Political Considerations”, Gland, 2001, p. 77; OCDE, *Why Fish ...*, p. 109; RIGG, Kelly, PARMENTIER, Rémi e CURRIE, Duncan, *Enforcing International Fisheries Agreements*, 2003, p. 6.

Esponaneamente, qualquer discussão sobre o regime jurídico aplicável a pesca tem como ponto de partida a CNUDM82. Ela introduz a ZEE com a extensão de 200 mn (n.º 2 do art. 62), se propôs estabelecer uma ordem jurídica capaz de promover a utilização equitativa e eficiente dos recursos marinhos, bem como o seu estudo e a sua conservação, além da proteção e preservação dos ambientes onde eles se localizam e desenvolvem<sup>116</sup>.

Não obstante a intenção de regular todos os aspetos do uso dos oceanos, a CNUDM82 mantém fora do seu escopo uma série de questões, tanto pela sua incapacidade de dar resposta a eles – a exemplo dos usos militares do mar, como pelo desconhecimento da sua existência ao momento das negociações que lhe deram à luz<sup>117</sup>, o que lhe garante, a presente data, um conjunto de insuficiências. Por exemplo, no que diz respeito as pescas, concentra as suas atenções principais na pesca na ZEE, à data uma inovação, contudo, atualmente uma parte considerável da pesca, principalmente a que visa espécies muito rentáveis (via de regra, também altamente migradoras – atum, espada, etc. – e transzonais – bacalhau, linguado, etc.), decorre em águas internacionais. Mas apesar da constante tónica no conceito de máximo rendimento sustentável (MRS) na gestão das pescas, é nítido que outros paradigmas são necessários para se abordar a questão<sup>118</sup>, por outro lado, as pescas são consideravelmente excluídas das normas de aplicação obrigatória da CNUDM82, sendo as normas de Direito Internacional Geral, também por isso peremptórias<sup>119</sup>, e oponíveis *erga omnes*<sup>120</sup>, dos arts. 61, 117, 118 e 119, por exemplo, notáveis exceções, o que resulta em pouca margem para o desenvolvimento de regras de pesca gerais da Convenção com recurso à jurisprudência<sup>121</sup>. Mas essa é uma lacuna que outros processos diplomáticos procuraram colmatar, como por exemplo o que

---

<sup>116</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, pp. 6 e 7.

<sup>117</sup> BARNES, “The Law ...”, p. 33.

<sup>118</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 7.

<sup>119</sup> O elemento comum das disposições dos artigos mencionados é a conservação dos recursos vivos, no caso em apreço os marinhos, um objetivo identificado como global, em relação ao qual os Estados que os detêm e/ou exploram assumem particular responsabilidade. Em facto, generalizou-se a abstenção do exercício de pesca em moldes ilimitados, tanto na ZEE como no alto-mar, bem como a consciência de que a sua exploração deve obedecer a princípios de conservação e gestão, elementos que têm sido reteirados consistentemente e tornaram-se imperativos, além de que, como refere, CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional ...*, p. 167, elas tutelam interesses comuns internacionais colectivos (que se desenvolvem na esfera do espaço “público” do alto-mar), à excepção da norma do art. 61, que tutela interesses colectivizados, isto é, interesses privados do Estado costeiro na ZEE onde exerce direitos de soberania.

<sup>120</sup> DUARTE, *Direito Internacional ...*, p. 183, socorre-se da definição proposta pelo Instituto de Direito Internacional para definir uma obrigação *erga omnes* como “*une obligation relevant du droit international général à laquelle un État est tenue en toutes circonstances envers la communauté internationale, en raison de ses valeurs communes et de son intérêt à ce que cette obligation soit respectée de telle sorte que sa violation autorise tous les États à réagir*”.

<sup>121</sup> BARNES, “The Law ...”, p. 33.



deu origem ao Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da CNUDM Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores.

A pesca INN é em relação a CNUDM82 um daqueles campos desconhecidos e a principal ameaça aos seus objetivos de proteção e conservação do meio marítimo, consagrados na Parte XII. Não há, em razão desse desconhecimento, na Convenção, menções expressas a essas atividades, há, todavia, um conjunto de normas subjacentes a pesca e que veem o seu escopo expandir-se até as práticas INN, em facto, é possível encontrar no corpo normativo da CNUDM82 normas que abrangem a pesca desde a fase de registo dos navios até ao desembarque das capturas no porto<sup>122</sup>.

Todavia, esse processo compreende também a jurisdição, o controlo e a execução dos mesmos em relação as operações de navios de pesca no mar<sup>123</sup>, por sinal a etapa a qual se atribui maiores defeitos por causa da sua forte dependência aos Estados de bandeira ou pavilhão, para o asseguramento da não violação das normas internacionalmente convencionadas para os usos do mar, mormente para a execução das disposições relativas à proteção ambiental e marítima, quando se tornaram manifestos a partir da década de 90 os problemas causados pela sobrecapitalização e barcos de pesca cada vez maiores, pelas bandeiras de conveniência e por outras anomalias, algumas das quais grandes contribuidoras da proliferação da Pesca INN<sup>124</sup>, e quando o desejável é um equilíbrio entre as competências e responsabilidades e as medidas de conservação e gestão, do Estado de bandeira, do Estado costeiro e das ORGPs, nomeadamente<sup>125</sup>.

Passos para atenuar essas insuficiências foram, subsequentemente, sendo dados, como veremos, numa reafirmação de que a CNUDM82 representa um tratado vivo, sujeito há modificações e elaborações conexas, como reflexo de mudanças na vontade dos seus Estados-membros<sup>126</sup>.

#### **1.4.2 Acordo de Promoção de Conformidade com as Medidas Internacionais de Conservação e Gestão por Navios de Pesca no Alto-mar**

O Acordo de Promoção de Conformidade com as Medidas Internacionais de Conservação e Gestão por Navios de Pesca no Alto-mar, ou Acordo de Conformidade foi

---

<sup>122</sup> STOKKE e VIDAS, "Regulating IUU ...", p. 23.

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 7.

<sup>125</sup> STOKKE e VIDAS, "Regulating IUU ...", p. 23.

<sup>126</sup> de FONTAUBERT, "Legal and ...", p. 78.

aprovado no âmbito da 27.<sup>a</sup> Sessão da Conferência da FAO numa tentativa de suprir a lacuna que o foco atribuído à pesca na ZEE pela CNUDM82, aprofundou. Em facto, as negociações para a sua aprovação foram aceleradas porque urgia a necessidade de se tentar resolver os problemas associados à mudança de pavilhão pelos navios e a jurisdição ausente do Estado que o atribuisse, o que prejudicava os pressupostos de gestão da pesca no alto-mar previstos pela Convenção<sup>127</sup>.

Aprovado em 24 de novembro de 1993, e em vigor desde 24 de abril de 2003, o Acordo de Conformidade que até ao momento vincula juridicamente apenas 39 Estados-membros, exige que os Estados de bandeira exerçam controlo efetivo sobre os seus navios de pesca no alto-mar para assegurar que eles respeitem as normas de conservação e de gestão internacionais aplicáveis<sup>128</sup>.

O Acordo de Conformidade tem como elemento central o princípio da autoridade do Estado de pavilhão e o seu objetivo é proporcionar um ponto de alavancagem para o reforço da responsabilidade daqueles Estados sobre os seus navios de pesca no alto-mar. Assim sendo, aplica-se a todos os navios que utilizem ou estejam destinados a usar aqueles espaços marinhos. No acordo duas questões, diretamente associadas ao combate à pesca INN, saltam à vista. Com foco nas partes contratantes, a primeira determina que devem se certificar que tendo em conta a ligação que existe entre o Estado e um navio de pesca, sejam capazes de exercer eficazmente as responsabilidades exigidas pelo acordo relativamente aos navios de pesca sinalizados (como operadores de pesca INN ou apoiantes). A segunda propõe que os Estados parte no acordo, salvo exceções devidamente identificadas nos i e ii da alínea a) do n.º 5 do art. 3, não devem autorizar nenhum navio de pesca que anteriormente tenha sido registado no território de outra parte contratante e que tenha prejudicado a eficácia das medidas internacionais de conservação e de gestão a praticar a pesca no alto-mar<sup>129</sup>. O exercício das responsabilidades pelas partes contratantes ficaria “demonstrado” mediante a exigência, definida pelo art. 6, de troca de informações entre as partes sobre as atividades de pesca no alto-mar, dos navios inscritos no seu território, para esse efeito a FAO estabeleceu o *High Seas Vessel Authorization Record* (HSVAR), cuja eficiência é negligenciada pela não participação

---

<sup>127</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 16 e 17.

<sup>128</sup> NOAA Fisheries, *Improving International Fisheries Management, Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006*, 2015, p. 88.

<sup>129</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 17.

dos Estados identificados como de bandeiras de conveniência ou de não conformidade e de outros cujos navios de pesca possam estar envolvidos na pesca INN<sup>130</sup>.

Não obstante, o Acordo de Conformidade não conseguiu anuência em relação a determinação de termos mais precisos do vínculo genuíno entre o navio de pesca e o Estado de bandeira do que os previstos pelo art. 91 da CNUDM82 para a atribuição do pavilhão. Apesar de inicialmente prever por ato jurídico a sinalização e registo dos navios, passa ao invés disso, a regular o ato de autorização de um navio a pescar no alto-mar, vendo os seus esforços um pouco rogados. A par da questão do vínculo substancial, também não conseguiu dar o tratamento desejado a questão das bandeiras de conveniência, um assunto que preocupa cada vez mais porque essas tendem a ser as primeiras escolhas dos navios recém-construídos<sup>131</sup>, além de que a sua referência às capturas se cinge a menção da garantia de não prejuízo das medidas de conservação e gestão internacional de pescas<sup>132</sup>.

Em termos práticos, o Acordo de Conformidade que é também parte integrante do Código de Conduta para a Pesca Responsável, o qual merecerá atenção adiante, segundo a Resolução n.º 15/93, parágrafo 3, da Conferência da FAO, não conseguiu aceitação em massa, o que limita a sua eficácia, e não tem recebido o sustentáculo necessário por parte dos Estados cujos navios pescam no alto-mar, a responsabilidade dos Estados de bandeira não tem sido exercida ou cobrada verdadeiramente, e como tal não tem constituído uma medida efetiva de dissuasão da pesca INN, logo, alternativas se revelam necessárias.

#### **1.4.3 Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da CNUDM Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores**

O Acordo Relativo à Aplicação das Disposições da CNUDM82 Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores ou Acordo das Populações de Peixes ou Acordo de Pescas da ONU complementa o texto original da CNUDM82 (art. 4) e reflete a evolução dos pontos de vista das partes envolvidas nas negociações daquela Convenção e o compromisso entre os interesses dos Estados costeiros e das *Distant Water Fishing Nations* (DWFN's).

---

<sup>130</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 8.

<sup>131</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 87.

<sup>132</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 8.

Juridicamente vinculativo, conta atualmente com 82 Estados-membros, apesar de ter sido aprovado em 4 de agosto de 1995 entrou em vigor apenas em 11 de dezembro de 2001, mantendo-se fiel a “sorte” que enferma os instrumentos internacionais de “*hard law*”.

O grande objetivo do Acordo de Populações de Peixes é a garantia da conservação a longo prazo e a utilização sustentável das populações de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migradores com recurso a implementação efetiva das disposições pertinentes da CNUDM82 (art. 2). Não obstante corresponder a um instrumento político internacional, reconhece uma realidade intrinsecamente biológica, a daquelas populações não se manterem “estáticas”, transitarem entre as ZEEs e o alto-mar e terem de ser administradas em função das suas unidades biológicas<sup>133</sup>.

Via de regra, aplica-se aos espaços além da jurisdição nacional (art. 3 n.º 1) por serem os que se encontram mais “expostos”, mas não descarta daquelas zonas já que procura garantir que as medidas de conservação e gestão das unidades populacionais, em ambas, sejam consistentes e coerentes, além de que faz um forte apelo a cooperação internacional atribuindo nas suas disposições um lugar importante aos requisitos para ela. Desta forma, representa um desenvolvimento progressivo dos conceitos de compatibilidade, cooperação e responsabilidade que são inerentes à CNUDM82<sup>134</sup>.

O Acordo de Pescas da ONU assume relevo ao apresentar novos conceitos e princípios voltados para a gestão, tais como o Sistema de Monitoramento dos Navios (VMS, na sigla em inglês) e o princípio de precaução (art. 6), um requisito expressamente exigido em sede de gestão de pescas e que deve utilizar pontos de referência para estabelecer o nível de aproveitamento das unidades populacionais.<sup>135</sup> Antes da sua assunção apenas se impunha o respeito pelo MRS<sup>136</sup>, em contraponto, no âmbito do Acordo, as medidas de conservação e gestão devem ser adotadas com base na melhor evidência científica disponível, com mais cautela quando as informações forem incertas, pouco fiáveis ou inadequadas e que a ausência de informações científicas adequadas não sejam utilizadas para adiar ou não adotar medidas de conservação e gestão (n.º 2 do art. 6). O que representa uma alteração notável na gestão de pescas considerando que inverte o ônus da prova entre os objetivos de conservação e os de exploração<sup>137</sup>.

---

<sup>133</sup> de FONTAUBERT, “Legal and...”, p. 81.

<sup>134</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 43.

<sup>135</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 43 e OCDE, *Why Fish ...*, p. 111.

<sup>136</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 10

<sup>137</sup> de FONTAUBERT, “Legal and ...”, p. 82.

O Acordo de Populações de Peixes se destaca também por passar a permitir o embarque e a realização de inspeções no alto-mar [alínea b) do n.º 1 do art. 19], desde que os mesmos se encontrem numa área sob jurisdição de uma ORGP, os inspetores atuem em representação de um Estado-membro da ORGP pertinente e os navios alvos dessas medidas arvoem o pavilhão de uma das partes no Acordo de População de Peixes, mas não obrigatoriamente do acordo que estabelece a ORGP jurisdicionalmente competente. Sem embargo, ela é definida com salvaguardas claras contra possíveis abusos<sup>138</sup>.

As medidas subsequentes passam pelas responsabilidades que incumbem ao Estado de pavilhão e cooperação entre os envolvidos. O papel do Estado do porto no alcance dos objetivos definidos pelo acordo não foram descurados, de tal sorte que ele é chamado à equação a partir da identificação de um conjunto de medidas que devem ser executadas naquela frente, das quais inspeções e proibições de desembarques e transbordos (art. 23 n.º 3)<sup>139</sup>. Aos Estados não membros de nenhuma ORGP dirige a exigência de cooperação, ao menos, em matéria de conservação e gestão das pertinentes populações de peixes (n.º 1 do art. 17) e aos seus Estados-membros não membros da ORGP em causa, que não autorizem os seus navios a empreenderem operações de pesca que visem as populações de peixes transzonais e as populações de peixes altamente migradores (n.º 2 do art. 17)<sup>140</sup>.

Identificado como o mais importante acordo global de pescas, não obstante não fazer uma abordagem direta da pesca INN e das medidas para o seu combate, o Acordo de Pescas da ONU faz uma abordagem adaptada no âmbito de uma melhor gestão das populações de peixes transzonais e das populações de peixes altamente migradores, que é facilmente transponível para um cenário de combate à pesca INN. Por outro lado, os Estados-membros reconhecem de maneira expressa no seu preâmbulo um conjunto de problemas associados à pesca, dos quais a sobre-exploração dos recursos, a pesca não regulamentada, a excessiva dimensão das frotas, a mudança de pavilhão para fugir aos controlos, insuficiente distinção das artes, bancos de dados pouco fiáveis, (...) <sup>141</sup>. Mas o seu pleno potencial não poderá ser atingido, a menos que os mais importantes Estados de

---

<sup>138</sup> Idem.

<sup>139</sup> Ibidem.

<sup>140</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 10.

<sup>141</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 93.

bandeira, costeiros e de pesca tornem-se partes e cumpram as suas obrigações, levando a diminuição dos incentivos para agirem como paraísos para a pesca INN<sup>142</sup>.

#### 1.4.4 Código de Conduta para a Pesca Responsável

Com o intuito de reforçar o quadro jurídico internacional para conservação, gestão, exploração e produção mais eficaz e sustentável dos recursos haliêuticos, a 28.<sup>a</sup> Sessão da Conferência da FAO, aprovou em 31 de outubro de 1995 o Código de Conduta para a Pesca Responsável, doravante apenas Código de Conduta.

Apesar de conter um regime de aplicação voluntária (art. 1.1), ou seja, corresponder a um instrumento de *soft law*, o Código de Conduta reflete as disposições contidas na CNUDM82 (art. 3.1) e alguns autores<sup>143</sup> chegaram a defender que ao longo do tempo as suas normas assumiriam um costume concretizado. De aplicação à totalidade dos oceanos do mundo, ela surge com um apelo ao cumprimento dos seus objetivos, tanto pelos membros da FAO, como pelos Estados não membros, entidades de pesca, organizações sub-regionais, regionais e universais, governamentais e não-governamentais, além de todas as pessoas preocupadas com a conservação e a gestão dos recursos marinhos vivos e desenvolvimento das pescas, quer se insiram diretamente na cadeia de exploração e produção (art. 1.2 e art. 4.1)<sup>144</sup> ou sejam meros utilizadores e simpatizantes do meio aquático.

Mesmo sendo posterior ao Acordo de Conformidade, o Código de Conduta é, em função da sua aplicação global e dos seus objetivos generalizados, identificado como precedente, e engloba, inclusive aquele primeiro, refletindo alguns dos seus deveres em relação aos Estados de pavilhão e incentivando a sua ratificação e a adoção das suas leis e regulamentos, que são, naturalmente, compatíveis com as suas disposições.

A sua aplicação não se limita a captura, processamento e comércio de peixe e derivados, ela estende-se as operações de pesca, a aquicultura, investigação em matéria de pescas e sua integração na gestão das zonas costeiras (art. 1.3)<sup>145</sup>.

Enquanto instrumento político de alto nível estabelece um conjunto de princípios para a pesca responsável, mas não apresenta os detalhes de como eles devem ser

---

<sup>142</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 44.

<sup>143</sup> EDESON, William R., "Current Legal Development: The Code of Conduct for Responsible Fisheries: An Introduction", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996, p. 235; de YTURRIAGA, José A., *The International Regime of Fisheries from UNCLOS 1982 to the Presential Sea*, Haia, 1997, pp. 185-186; KAYE, Stuart B., *International Fisheries Management*, Hague/London, 2001, p. 222.

<sup>144</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 16, 17 e 85.

<sup>145</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 85.

implementados em termos práticos, é em função disso que no seu escopo foram elaborados outros instrumentos internacionais, distintos, e sobre questões específicas, mas interligados, 40 no total, nomeadamente, 29 Diretivas Técnicas da FAO (para aplicação do Código de Conduta) de 1996, 8 Diretivas Internacionais, 2 Estratégias de Melhoria de Informação e 4 Planos Internacionais de Ação (para as Aves Marinhas, para os Tubarões, para a Gestão da Capacidade de Pesca, todos de 1999 e o para a Pesca INN, de 2001), o que revela a sua contínua evolução<sup>146</sup>. Na sua esfera coube ainda a aprovação do Acordo sobre Medidas do Estado do Porto destinadas a Prevenir, Desencorajar e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada, sobre o qual falamos no terceiro capítulo.

No geral, o Código de Conduta define os princípios e as normas internacionais de procedimentos conscientes para garantir a sustentabilidade das pescas e dos ecossistemas, reconhece a importância nutricional, económica, social, ambiental e cultural das pescas e os interesses de todas as partes interessadas dos sectores de pescas e da aquicultura, mas não ignora as características biológicas dos recursos, do ambiente, nem os interesses dos consumidores e dos utilizadores dos demais serviços ecossistémicos dos mares e oceanos (art. 2). Em termos específicos, tomando como exemplo as operações de pesca, identifica métodos próprios de pesca responsável (art. 8.4), os deveres dos Estados, incluindo os de porto (art. 8.1, art. 8.2 e art. 8.3), uma estreia, também a questão da seletividade das artes de pesca é defendida pela primeira vez (art. 8.5).

Adotado por mais de 170 Estados-membros da FAO, de facto, o Código de Conduta é o instrumento internacional não vinculativo mais abrangente, e volvidos pouco mais de 20 anos desde a sua aprovação conseguiu “multiplicar-se” e abranger os diferentes aspetos relativos a gestão, nacional e internacional, das pescas.

#### **1.4.4.1 Plano de Ação Internacional para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada**

Em 1999, o Relatório do Secretário-geral da ONU sobre os Oceanos e o Direito do Mar, como referimos, notou que a prevalência da pesca INN no alto-mar pode ser identificada como um dos mais severos problemas que afetam a pesca a nível mundial, e destacou o papel dos Estados de pavilhões de conveniência, bem como a incidência de

---

<sup>146</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 42.

mudança de bandeiras para as dos desses Estados e da ligação a Estados não-membros de ORGPs na manutenção daquelas práticas<sup>147</sup>.

Outros relatórios subsequentes daquele órgão revisitaram essa preocupação, e a ele se juntaram posteriormente os Ministros reunidos na Conferência Ministerial da FAO, em 1999, em Roma, que no final da mesma declararam que deveria ser desenvolvido um plano de ação global para lidar de maneira efetiva com todas as formas de pesca INN, incluindo a prática de navegar arvorando pavilhões de conveniência, levada a cabo por navios de pesca<sup>148</sup>.

A 120.<sup>a</sup> Sessão do Conselho da FAO, reunida entre 18 e 23 de junho de 2001, sancionou o IPOA-IUU, o instrumento de combate à pesca IUU. Aquele plano corresponde a um instrumento legalmente não vinculativo, o que não significa que todas as suas normas também o sejam, que se insere no Código de Conduta para a Pesca Responsável e tem como objetivo prevenir, dissuadir e eliminar a pesca INN, fornecendo aos Estados um conjunto de medidas abrangentes, eficazes e transparentes a partir das quais devem pautar as suas ações (par. 8), individualmente ou através das ORGPs de que façam parte.

O IPOA-IUU assume uma abordagem holística da pesca INN e procura fornecer uma “caixa de ferramentas” ampla onde os Estados, costeiros, de bandeira, do porto e de comercialização, podem selecionar as medidas que se apresentem mais relevantes para o estágio concreto do problema em cada um deles se encontra. Essa panóplia de medidas inclui, por exemplo, a implementação de um registo, de um sistema de licenciamento e de medidas de monitoramento, controlo e vigilância (MCS, conforme nome em inglês) dos navios de pesca, ações de fiscalização portuárias, modelos de descrição e certificação das capturas, restrições de capturas<sup>149</sup>, e outras.

O IPOA-IUU está dividido em sete partes, onde se destacam a segunda “Natureza e Abrangência da Pesca INN e do Plano de Ação Internacional” que fornece as definições das três vertentes da pesca em análise (previamente apresentadas no ponto 1.2.) e outras definições pertinentes e a quarta, para a qual ficou reservada a “Implementação das Medidas para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca INN”, onde o

---

<sup>147</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 17 e 18.

<sup>148</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 18.

<sup>149</sup> OCDE, *Why Fish ...*, p. 113; e TSAMENYI, Martin, PALMA, Mary Ann, MILLIGAN, Ben e MFODWO, Kwame, “The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law Perspective”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2005, pp. 8 e 9.



conjunto de medidas que podem ser executadas pelos Estados (e ORGPs) aparecem detalhadas em 74 pontos. De facto, essa última corresponde ao núcleo do IPOA, mas a sua elaboração não foi capaz de estabelecer uma conexão com a supracitada segunda parte. Além de referir-se apenas ao problema numa base geral, não identifica que medidas devem ser dirigidas a cada um dos seus elementos quando analisados individualmente<sup>150</sup>.

Os sete grupos de medidas recomendadas por aquele plano de ação, as quais teremos oportunidade de ir abordando ao longo das próximas páginas, centram-se na elaboração de Planos de Ação Nacionais para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (NPOAs-IUU, conforme nome em inglês) e em medidas dirigidas especificamente em função da jurisdição de cada Estado. Elas oferecem uma base a partir da qual é possível mensurar os esforços desenvolvidos pelas partes interessadas na questão, para cumprirem os objetivos traçados. O grupo de medidas dirigidas a cooperação entre os Estados, para introduzir apenas um, fornece um dos desenvolvimentos mais otimistas e interessantes, na medida em que recomenda que todos os Estados coordenem as suas atividades e cooperem nos seus esforços para prevenir, dissuadir e eliminar a pesca INN, por meio de transferência de conhecimento e tecnologia, do desenvolvimento de mecanismos de cooperação que assegurem respostas rápidas, da execução do MCS, da nomeação e divulgação de pontos de contacto formais iniciais, da participação em acordos entre si e cooperação para aplicação de leis e medidas de gestão adotadas a nível nacional, regional e global. A Comissão de Peixes Anádromos do Pacífico Norte (NPAFC, na sigla em inglês) corresponde a um exemplo, excecional, de resultados bem-sucedidos obtidos através da cooperação internacional<sup>151</sup>.

O IPOA-IUU, apesar de ter definido medidas específicas para cada grupo de Estados, estabeleceu ainda um conjunto de responsabilidade gerais e comuns a todos eles. As “Medidas de Todos os Estados” dizem respeito à aplicação dos instrumentos internacionais pré-existent, ao desenvolvimento de NPOAs-IUU, a cooperação, a aplicação de sanções, a adoção de medidas contra a pesca INN praticada por navios sem nacionalidade e que arvoem bandeiras de Estados não membros de ORGPs<sup>152</sup>.

Vários países têm trabalhado para implementarem o IPOA-IUU, todavia, os progressos nessa direção têm sido lentos ao ponto da FAO ter elaborado um Guia de

---

<sup>150</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 17.

<sup>151</sup> RIDDLE, Kevin W., “Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?”, *Ocean Development & International Law*, 2006, pp. 270 e 274. Em sentido semelhante, SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, p. 6.

<sup>152</sup> TSAMENYI et al., “The European ...”, p. 9.

Implementação para auxiliar os Estados e ORGPs nessa missão que ainda hoje não se tem revelado “fácil”. De facto, o plano assumiria maior importância no combate as atividades de pesca INN se todos os Estados se tornassem ativamente envolvidos na sua implementação, mas como não dispõe de um mecanismo para acompanhar ou aplicar pressão no que respeita à aplicação das medidas na esfera nacional, uma lacuna comum a generalidade dos instrumentos internacionais<sup>153</sup>, o seu impacto aparece limitado.

#### 1.4.5 Legislação Nacional

Os Estados que aderem aos instrumentos internacionais encontram-se obrigados a transpor as disposições dos mesmos para os respetivos ordenamentos jurídicos, sejam eles instrumentos de *hard* ou de *soft law*, mediante as cláusulas constitucionais em sede de vinculação internacional. O procedimento de vinculação internacional dos Estados vai, então, resultar da conjugação de normas do seu Direito interno e do Direito Internacional de aplicação geral<sup>154</sup>.

Relativamente ao Direito Internacional, o procedimento de vinculação internacional dos Estados encontra a sua estrutura básica no Direito Costumeiro codificado, bem como no Direito convencional sobre a questão, nomeadamente, em sede dos arts. 6 a 25 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (CVDT69), ao passo que do direito estritamente doméstico resultam as normas que desenvolvem essa estrutura básica, isto é, identificação dos órgãos com competência para actuarem no processo de vinculação internacional do Estado e dos termos segundo os quais se procede a publicitação dessa vinculação, última fase do procedimento<sup>155</sup>.

Através da manifestação definitiva do seu consentimento aos instrumentos internacionais, o Estado cria um efeito regulatório passível de consequências legais<sup>156</sup>, desde logo, porque ao manifestar a sua vontade se considera vinculado àqueles instrumentos, bem como se compromete, respeitando o princípio sustentado no art. 26.º (*Pacta sunt servanda*) da CVDT69, a dar-lhes execução<sup>157</sup>.

Apesar disso, o costume, por constituir um regime normativo geral, com eficácia *erga omnes*, não vê a sua aplicação pelos Estados nas suas ordens jurídicas internas

---

<sup>153</sup> OCDE, *Why Fish ...*, p. 114.

<sup>154</sup> LOUREIRO BASTOS, Fernando, “Procedimento de Vinculação Internacional”, Lisboa, 1998, p. 372.

<sup>155</sup> LOUREIRO BASTOS, “Procedimento de ...”, p. 372 e 373.

<sup>156</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 19.

<sup>157</sup> DUARTE, *Direito Internacional ...*, p. 193.

depende de procedimentos domésticos de recepção ou de aceitação<sup>158</sup>. Mas, as normas convencionais não serão “recebidas” pelo Direito interno, senão pela sua introdução formal, mediante o procedimento de vinculação internacional descrito, naquela ordem e pela sua transformação em lei ou regulamento nacional, e é nesta qualidade que ocorrerá a sua aplicação na esfera estatal<sup>159</sup>.

Sem embargo, pré-existem corpos normativos e legislativos domésticos, elaborados exclusivamente a esse nível, no caso em análise, sobre pescas, que a par de outras contêm ou podem conter normas e regras voltadas para o combate à pesca INN. É sobre elas que vamos discorrer na sequência.

O IPOA-IUU, por exemplo, com um foco nas responsabilidades de todos os Estados, recomenda que em relação à legislação nacional e aos NPOAs-IUU (cuja adoção deveria ocorrer nos três anos a seguir a sua própria adoção, acompanhada de uma revisão a cada quatro anos), os Estados se empenhem numa gestão eficaz e na aplicação dos mesmos aos navios de pesca, proprietários e operadores que se encontrem sob a sua jurisdição. Ele fornece uma lista de regulamentos e medidas que, uma vez incorporadas em NPOAs-IUU, ou em outra legislação nacional, e quando implementadas, podem garantir aos Estados mais controlo sobre as suas frotas de pesca e lhes proporcionar mais capacidade para prevenir, impedir ou eliminar a pesca INN<sup>160</sup>.

Em termos de legislação exclusivamente nacional, uma análise às diferentes legislações de pesca nacionais revela que a pesca INN constitui, na maioria deles, uma atividade proibida identificada como infração, apesar de que a sua abrangência, por ser determinada individualmente pela legislação nacional, pode variar ligeiramente<sup>161</sup>. A lei chinesa, uma das mais explícitas em relação a pesca ilegal, e a lei russa, ainda assim, levantam exceções relativamente a pesca INN levada a cabo por redes criminosas (organizadas), que é nesses ordenamentos qualificada como “crime grave” punível, pelo menos, com sentença de prisão entre 1 a 6 anos<sup>162</sup>, todavia, não é possível identificar

---

<sup>158</sup> DUARTE, *Direito Internacional ...*, p. 125.

<sup>159</sup> DINH et al., *Direito Internacional ...*, p. 97.

<sup>160</sup> RIDDLE, “Illegal, Unreported ...”, pp. 271 e 272.

<sup>161</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 39.

<sup>162</sup> China, *Criminal Law of the People’s Republic of China of 1 July 1979*, art. 294 and art. 340; e Russia, *The Criminal Code of the Russian Federation No. 63-FZ of 13 June 1996*, art. 256 (1) (3). Ver também: China, *Fisheries Law of the People’s Republic of China of 20 January 1986*, arts. 38, 43 and 46.

claramente na lei de pescas dos dois países que práticas específicas, associadas à pesca INN constituem atos criminalmente imputáveis<sup>163</sup>.

Dentro das leis nacionais de pesca que visam o combate à pesca INN, é comum a tónica no controlo e monitoramento das atividades das embarcações pesqueiras nacionais recorrendo a um conjunto de ferramentas, que vão desde o registo dos navios, passam pela atribuição de licenças até aos recursos humanos, ou seja, inspetores de pesca<sup>164</sup>. Não obstante preverem a utilização de tecnologia VMS e os relatórios de captura como mecanismos de apoio à gestão das pescas, não há disposições que determinem que esses meios sejam utilizados para rastrear os navios que possam estar envolvidos na mudança de pavilhão, um número reduzido de autoridades nacionais mantém as informações para esse tipo de controlo<sup>165</sup>.

Por outro lado, um número considerável de Estados mantém requisitos rigorosos para registo de navios de pesca estrangeiros nos seus territórios, mas a maioria deles não tem em consideração o histórico de pesca INN durante o processo. A Nova Zelândia e a Austrália destacam-se pela positiva<sup>166</sup>. De qualquer modo, novos desenvolvimentos em termos de aprovação de leis se têm verificado nos últimos anos. As medidas comerciais, trazidas à luz por intermédio das ORGPs, ganham destaque por terem revelado um considerável grau de sucesso no rastreamento e na repressão da pesca INN<sup>167</sup>.

No que a aplicação de sanções se refere, as legislações nacionais unanimemente aplicam-nas as embarcações estrangeiras que cometam infrações nas suas águas, porém, o mesmo não se verifica em relação aos próprios nacionais e navios de bandeira que operam em águas extraterritoriais, a Espanha e a Nova Zelândia são exemplos de Estados que o fazem<sup>168169</sup>.

As principais potências pesqueiras assumiram o compromisso de combaterem a pesca INN, incluindo com recurso a cooperação, mas em termos práticos a Lei (norte-americana) Lacey representa a exceção ao se traduzir em mecanismos legais para processar crimes de pesca INN, sempre que praticada por grupos organizados. Por outro

---

<sup>163</sup> TELESETSKY, Anastasia, "Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime", *Ecology Law Quarterly*, 2015, p. 978.

<sup>164</sup> Idem.

<sup>165</sup> SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, p. 8.

<sup>166</sup> New Zealand, *Fisheries Act 1996*, Section 103(4); e Australia, *Fisheries Management Act 1991*, 16B (2) (3).

<sup>167</sup> SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, p. 8.

<sup>168</sup> España, *Ley 33/2014 de Pesca Marítima del Estado*, Artículo 91; e New Zealand, *Fisheries Act 1996*, Section 113A (1) (2).

<sup>169</sup> SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, p. 8.

lado, as legislações de pesca nacionais não criminalizam as atividades que contribuem para a viabilização das operações de pesca INN. Em facto, os legisladores nacionais identificam, via de regra, a pesca INN como mais um dos vários problemas de gestão de pesca<sup>170</sup>, o que pode colocar o seu combate num nível que não se coadune com a realidade do problema e que por isso não produza os resultados necessários.

---

<sup>170</sup> TELESETSKY, “Laundering Fish ...”, p. 979.

## 2. FUNDAMENTOS DA PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA

Os modelos de dissuasão são unânimes ao defender que os particulares praticam um crime sempre que esperam que os benefícios ou utilidade desse ato excedam os benefícios da prática de uma atividade legal. Eles focam a probabilidade e o rigor das sanções como os elementos determinantes para a conformidade. Todavia, podem, atualmente, ser identificados elementos motivadores adicionais. As considerações morais e sociais tendem a desempenhar um papel decisivo no envolvimento de um indivíduo em uma atividade ilegal ou não. Transpostas as referidas motivações para a pesca INN, todas elas pesam, umas mais que outras se considerarmos onde se exerce a pesca e quem a exerce<sup>171</sup>.

Conquanto, não se pode deixar de considerar nessa equação, enquanto incentivo global primordial, o flutuante e crescente aumento do preço do peixe e dos seus derivados em resposta à crescente procura por fontes de proteína mais saudáveis, não ignorando que a média das capturas se encontram em níveis estáticos há anos e que dificilmente se verifiquem alterações nesse indicador<sup>172</sup>, bem como o facto das capturas dela não pagarem taxas ou direitos e poder ser realizada frequentemente com um nível elevado de impunidade<sup>173</sup>.

Mas é à análise dos mais relevantes elementos que atuam como incentivos à pesca INN que reservamos o presente capítulo.

As brechas na legislação de pesca existente, nacional e internacional, destacam-se entre os grandes motivadores para que se exerça a pesca INN. A não definição clara da pesca INN fornece considerável margem de manobra para que as medidas e estratégias adotadas para o seu combate não englobem a totalidade do problema, mas outros elementos de pendor essencialmente internacional contribuem fortemente para aquelas práticas.

A predominância de regimes jurídicos de *soft law*, a liberdade do alto-mar e a não submissão de Estados terceiros a acordos internacionais a que não se tenham vinculado, representam importantes desafios ao combate da pesca INN, que conjugados com punições leves (ou ausência delas), em claro subaproveitamento do seu elemento

---

<sup>171</sup> SUMAILA, Rashid, ALDER, Jacqueline e KEITH, H., "The Cost of Being Apprehended for Fishing Illegally: Empirical Evidence and Policy Implications", Paris, 2004, p. 202.

<sup>172</sup> AGNEW e BARNES, "Economic Aspects ...", p. 183.

<sup>173</sup> World Ocean, "The Future ...", p. 71.

dissuasor, se transformam em motores que ajudam a cadeia de operações de pesca INN a movimentar-se de modo, mais ou menos, confortável.

Apesar disso, não temos dúvidas de que os principais indutores da pesca INN assumem um carácter económico. O seu custo é baixo e o seu lucro elevado, e aumenta a medida que os Estados falham no cumprimento das suas funções de gestão de pesca, ou as exerçam de forma que criam espaços para que se desenvolva a pesca INN, como é o caso do excesso de capacidade insustentável que acaba por propiciar meios para que se exerçam outras, que não apenas a pesca legal.

## **2.1 Incentivos Económicos e Políticos**

Indubitavelmente, as motivações de cariz económico localizam-se no topo da lista dos motores da pesca INN, os operadores INN são impulsionados em primeira instância pelo facto de a atividade ter um potencial económico líquido benéfico, mas apesar disso, motivações intermédias resultantes de tomadas de decisões de cariz político representam as condições necessárias para a consumação da prática das vertentes da pesca, que não a legal.

A adoção da ZEE com uma extensão até 200 mn além de representar uma maior proporção de águas sobre o domínio dos Estados significou, entre outros, a necessidade de mais recursos para assegurar os seus direitos soberanos e a gestão da mesma. Isto posto, os Estados deram à luz a um conjunto de políticas que para uns significou o afastamento, das suas novas zonas de influência, das frotas estrangeiras de longa distância, que anteriormente pescavam livremente, e uma forte subsidiação que mirava o desenvolvimento das frotas nacionais<sup>174</sup>, e para outros, muitos dos quais africanos e asiáticos, a manutenção da presença de frotas estrangeiras de longa distância com o suporte legal em acordos, elementos que involuntariamente ajudaram a construir as bases para a proliferação da prática da pesca INN, que assumiu contornos globais no final do século passado<sup>175</sup>.

Por outro lado, a natureza do regime de gestão que vigorou até ao advento da conservação dos recursos marinhos vivos estimulava o excesso de capacidade, que se passou a verificar na maioria das ZEEs num estímulo ao desenvolvimento, naturalmente,

---

<sup>174</sup> PAULY, "Beyond Duplicity ...", p. 218.

<sup>175</sup> SUMAILA et al., "The Cost ...", p. 246.

esse incentivo acarretou consequências, que qual componente do motor da pesca INN conduziu igualmente ao atual modelo de conservação e gestão de pescas<sup>176</sup>.

Analisados em termos práticos, verifica-se uma intrínseca interdependência entre a gestão ineficaz, o excesso de capacidade e o elevado retorno económico da prática INN, enquanto principais incentivos económicos e políticos da atividade em análise, o que permite que se enraízem nessa “função” e continuem a contribuir para a manutenção do elevado exercício da pesca INN.

### **2.1.1 Excesso de Capacidade**

Na indústria da pesca, uma situação de excesso de capacidade corresponde aquela em que o Total Admissível de Capturas (TACs), definido ao nível da gestão, poderia ser executado de forma eficiente por uma frota pesqueira menor, o que em termos práticos significa que a (eficiência da) frota pesqueira existente conduziria a capturas superiores às desejadas pelos gestores<sup>177</sup>, ou seja, à sobrepesca, isto porque a frota de pesca global é muito grande se a compararmos ao número de peixes no mar disponíveis para serem capturados. Antes de aprofundar esse conceito, no entanto, algumas notas sobre capacidade se fazem necessárias.

A definição e a medição da capacidade no sector de pescas têm sido uma preocupação global desde a década de 90. A Sessão 6 – Princípios Gerais – do Código de Conduta para a Pesca Responsável apela aos Estados para a realização de avaliações de capacidade e, em particular, para o excesso de capacidade no sector das pescas. Duas décadas depois e apesar dos vários esforços desenvolvidos a nível institucional e por parte de pesquisadores e doutrinadores, a questão da capacidade de pesca continua a ser um tema confuso, mas algumas definições tentam contornar esse efeito, entre as várias, destacamos a da FAO segundo a qual capacidade de pesca é o montante do esforço de pesca que pode ser produzido em um determinado período por um navio de pesca ou frota em plena utilização para uma dada condição de recursos pesqueiros<sup>178</sup>.

Não obstante existirem vários métodos para estimar a capacidade de pesca, a abordagem mais amplamente utilizada parece ser a Análise de Dados Envoltórios (DEA, na sigla em inglês), uma abordagem de programação matemática para determinar uma

---

<sup>176</sup> Idem.

<sup>177</sup> SUMAILA et al., “The Cost ...”, p. 241.

<sup>178</sup> WILLMANN, Rolf e KELLEHER, Kieran, “Economic Trends in Global Marine Fisheries”, New York, 2010, p. 31.



referência, ou níveis de entrada e saídas, satisfazendo algum objetivo comportamental, ou seja, calcular a expansão máxima de saída, limitada apenas pelos fatores fixos e assim produzir a capacidade de pesca em termos de níveis de saída. Embora os procedimentos da DEA estejam amplamente disponíveis, um dos principais problemas tem sido como estratificar e ajustar os dados, e interpretar as estimativas de modo que eles façam sentido, na verdade, a estratificação de dados e a identificação de discrepâncias permanecem questões empíricas na estimativa da capacidade no sector das pescas<sup>179</sup>.

O excesso de capacidade corresponde a diferença entre a saída máxima possível de ser produzida dados os fatores fixos, os melhores níveis de recursos e as saídas correspondentes aos níveis de recursos ideais<sup>180</sup>. A existência de excesso de capacidade ou de capacidade ociosa serve como incentivo aos operadores de pesca à participarem em atividades de pesca INN para obterem um conjunto de vantagens, principalmente, económicas, tais como baixos custos para o navios e tripulações, que não se encontram acessíveis aos operadores legais. Certamente, esse elemento consegue congrega a oportunidade, a motivação e os meios para o exercício da pesca INN, enquanto os mercados se apresentam disponíveis para o derradeiro ato ilícito, o “branqueamento” do peixe INN, contribuindo para que a pesca legal seja uma atividade cada vez mais difícil<sup>181</sup> e pouco estimulante.

O incentivo real do excesso de capacidade à pesca INN reside, dessa forma, na premissa de que os pescadores precisam de manter um nível de saídas que lhes permita cobrir os custos das suas operações, quando assim não acontece eles podem se sentir tentados a exercer algum tipo de ilegalidade, mormente se as quotas de pesca estão encerradas ou se as medidas de gestão impõem quotas de pesca sustentáveis, mas não rentáveis<sup>182</sup>, ou seja, eles vão ser incitados a recorrer a formas mais rentáveis e de utilização máxima das suas capacidades, mesmo que isso seja contrário as leis e regulamentos, nacionais e internacionais, vigentes<sup>183</sup>.

Mesmo que se concedam subsídios para promoção da pesca responsável, com efeito, “empurrando-se” para a reforma navios ociosos, vai se continuar a alimentar o

---

<sup>179</sup> WALDEN, John, KIRKLEY, James e FÄRE, Rolf, “Measuring and Managing Fishing Capacity”, New York, 2010, pp. 546 a 549.

<sup>180</sup> WALDEN et al., “Measuring and ...”, p. 549, que defendem ainda que “[t]he notion of overcapacity, however, is inconsistent with the basic notion of capacity”.

<sup>181</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 25, SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, p. 9 e STILES et al., *Stolen Seafood...*, p. 13.

<sup>182</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 25.

<sup>183</sup> Le GALLIC, “The Use ...”, p. 860.

ciclo do excesso da capacidade, desde logo porque os subsídios para esse fim são frequentemente recanalizados para investimento em navios mais modernos e com maior capacidade. Na verdade, diminuir o número de navios em operação não garante a diminuição do excesso de capacidade, porque a capacidade dos navios não se mede pela sua quantidade mas sim pela sua tonelagem, potência de motor e características avançadas das artes de pesca, a par de que, podem ser assistidos por aviões, imagens de satélite e sistemas de sonar que identificam concentrações de peixes, mesmo daquelas populações que se encontram perto do esgotamento. Por outro lado, mesmo que se tenha anulado o registo de um navio de pesca ou o mesmo tenha sido retirado da operação pesqueira, o mais provável é que o seu proprietário recorra a um novo registo ou desloque a anterior bandeira para uma nova<sup>184</sup> e o navio acabe numa operação INN, não tendo de manter-se ocioso em um cais.

### **2.1.2 Elevado Retorno Económico vs. Custos Baixos**

A vertente económica é a verdadeira “*raison d’être*” da pesca INN, colocado em termos simples, a pesca INN é uma atividade de baixo-risco com elevado retorno. Sempre que o retorno económico da pesca legal for pequeno, maior será a tendência para o envolvimento dos operadores nas demais vertentes (ilegal, não declarada e não regulamentada) da atividade, uma vez que ao comportarem um conjunto de “tentáculos” que lhes asseguram custos operacionais apetecíveis conseguem garantir retorno económico elevado.

Desde logo, adquirir navios para engajá-los na pesca INN é, via de regra, fácil e barato, para isso contribuem os elementos referidos acima. Um relevante referencial de preços pode ser aquele fornecido pelas disputas levadas à consideração do Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM), de onde os navios saem com estimativas de preço ainda mais baixas que as que se encontram nos mercados. Isso decorre, principalmente, do facto de não ser pouco comum o objeto das negociações em torno daqueles meios serem os danos que os mesmos possam ter sofrido durante processos e períodos de apressamento. Por exemplo, no Caso Camouco que opôs o Panamá à França, o TIDM decidiu que o valor do navio era de US\$ 345.000,00 e no Caso Monte Confurco que opôs as Ilhas Seicheles à França, o referido valor foi fixado em US\$ 500.000.00, a despeito de constituírem valores que em geral localizam-se entre os interesses do réu de

---

<sup>184</sup> RIGG, Kelly, PARMENTIER, Rémi e CURRIE, Duncan, “Halting IUU Fishing: Enforcing International Fisheries Agreements”, Paris, 2004, p. 379.

obter uma sobrevalorização que eleve o valor da caução e do requerente de obter uma subavaliação que reduza o valor da caução<sup>185</sup>, revelam que em geral os navios engajados em práticas INN podem ser adquiridos ao desbarato.

A análise dos custos operacionais, em contrapartida, exige uma decomposição entre os que podem se revelar baratos, os que se mantêm inalterados numa perspectiva dos preços praticados nos mercados e os que são claramente mais elevados. Os salários pagos aos oficiais seniores (capitão, maquinista, mecânico) tendem a ser superiores aos dos seus pares engajados na pesca legal, desde logo, porque os primeiros incorrem em riscos maiores, passam temporadas relativamente longas no mar e o seu pagamento está de certa forma associado ao valor de mercado das capturas visadas, desta feita, auferem um salário “risco *premium*”. O inverso ocorre com os salários pagos à tripulação, geralmente marinheiros de Países em Desenvolvimento com poucas alternativas de emprego, que vendem o seu trabalho a um preço muito baixo, em média US\$ 160 por mês, o que contribui para que os custos totais da operação com os recursos humanos se cifrem entre 25% e 30% do valor total das capturas<sup>186</sup>.

Por sua vez, os custos operacionais de rotina, principalmente com combustíveis, refrigeração, artes de pesca, reparações e manutenções, não parecem diferir dos incorridos pelas operações legais, contudo, os custos diretamente associados aos navios vão ser menores sempre que os navios INN não estejam devidamente assegurados e as suas tripulações operem em desrespeito com os padrões sanitários, de segurança e metas de poluição internacionalmente definidas. Vale lembrar, que os navios de operações legítimas veem lhes ser aplicadas todas essas exigências operacionais. Ainda assim, os custos de manutenção dos navios INN podem ser potencialmente mais elevados em decorrência de operações prolongadas no alto-mar<sup>187</sup>.

Naturalmente, uma comparação dos custos operacionais relativamente aos lucros da pesca INN vai sempre se impor<sup>188</sup>. O relatório *Towards the Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pacific Islands Region* estima que o lucro total por navio INN, entre 2010 e 2015, no conjunto da pesca de cerco,

---

<sup>185</sup> AGNEW e BARNES, “Economic Aspects ...”, p. 180.

<sup>186</sup> AGNEW e BARNES, “Economic Aspects ...”, pp. 180 e 181. O mesmo raciocínio é seguido por SUMAILA et al., “The Cost ...”, p. 244.

<sup>187</sup> AGNEW e BARNES, “Economic Aspects ...”, pp. 169 e 181; SUMAILA et al., “The Cost ...”, p. 244.

<sup>188</sup> Idem.

palangreiro tropical e palangreiro do sul dos atuns merma, albacora, patudo e de espadins e veleiros na região das ilhas do Pacífico, foi de cerca de US\$ 242.34 milhões<sup>189</sup>.

Não são necessários largos cálculos para perceber que os lucros previstos pelos operadores INN excedem largamente os custos, mesmo se o navio for apresado e confiscado pelo menos uma vez por ano<sup>190</sup>. O facto é que espécies de alto valor comercial, sinalizadas como estando em risco, são capturadas, facilmente armazenadas e transportadas, e podem ser comercializadas em altas de preços que resultam da elevada procura, no caso das espécies supracitadas, nos mercados asiáticos e ocidentais<sup>191</sup>, o que garante a essas operações, via de regra, lucros pelos quais vale a pena continuar a ariscar ser apresado, o confisco da carga e de incorrer no potencial custo de uma multa.

## 2.2 Incentivos Legais e Institucionais

O Direito (positivo) sempre foi o melhor mecanismo de disciplinação da conduta humana, não obstante os seus destinatários não se coibirem de frequentemente adotarem condutas que não sejam conformes a ele, outrossim, se há apetência para agir de maneira contrária as normas, leis e regulamentos, naturalmente ela aumenta sempre que se verifique insuficiência e ausência dos mesmos, ou fique manifesta a incapacidade das instituições responsáveis pela sua execução de exercerem o seu papel.

O Direito do Mar, por exemplo, proíbe que se aprisionem os capitães e tripulações (n.º 2 e 3 do art. 73 da CNUDM82) de navios surpreendidos a exercer a pesca INN, favorece a libertação dos navios (n.º 2 do art. 73 da CNUDM82) INN e contribui para que as multas aplicadas em decorrência desse ilícito sejam frequentemente encaradas como um custo de se fazer negócios<sup>192</sup>, mas essa não é a sua única fraqueza, em facto, a sua construção permite a prevalência de bandeiras de conveniência e que algumas práticas de pesca fiquem de fora do alcance dos regulamentos de pesca, nacionais e internacionais<sup>193</sup>.

Operadores INN exploram as limitações do Direito do Mar e evitam a aplicação das medidas de gestão de pesca regionais e nacionais, para além de que ao corresponder a uma prática fluida e de adaptação rápida, a pesca INN leva vantagens na alteração das

---

<sup>189</sup> SOUTER, Duncan, HARRIS, Carl, BANKS, Richard e DAVIES, Tim, *Towards the Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pacific Islands Region*, 2016, pp. 38 e 56.

<sup>190</sup> AGNEW e BARNES, "Economic Aspects ...", p. 181.

<sup>191</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 22.

<sup>192</sup> RIGG et al., *"Halting IUU ..."*, p. 393.

<sup>193</sup> Le GALLIC e COX, "An Economic Analysis of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: Key Drivers and Possible Solutions", *Marine Policy*, Amsterdam, 2006, p. 690 e Le GALLIC, *The Use ...*, p. 860.

circunstâncias e evita medidas legais e policiais implementadas (burocraticamente) pelos governos a título nacional<sup>194</sup>, quando as mesmas não pecam por implementação e execução escassas o que reduz mais a possibilidade de navios e operadores INN serem capturados<sup>195</sup>.

### 2.2.1 Brechas na Legislação

Se reduzirmos a análise aos existentes quadros nacionais e regionais para o combate à pesca INN, vamos concluir que um dos principais fatores que contribuem para a proliferação dessas modalidades de pesca, apesar dos distintos esforços internacionais, é a ausência de enquadramento legal e político adequado para a pesca sustentável àqueles níveis. Um quadro nacional eficaz, por exemplo, tem de ser capaz de incluir uma definição clara de pesca INN e um conjunto de medidas ou estratégias adaptadas para dar resposta a preocupações específicas associadas ao problema<sup>196</sup>.

Notoriamente, essas medidas e estratégias deveriam se coadunar com acordos e acordos pré-existent sobre pescas aprovados aos níveis internacionais, regionais, sub-regionais, bem como os bilaterais e o seu quadro político legal ou abordagem incorporados na legislação e políticas do Estado ou Estados com interesse direto, além de que a sua construção deve ter em consideração a conveniência de outras partes interessadas, como a indústria de pesca, para aproximá-los de um maior sucesso em termos de implementação<sup>197</sup>.

Independentemente de todas as lacunas que possam ser apontadas ao desempenho nacional e regional para o combate da pesca INN, não se pode ignorar que algumas dessas foram criadas, e continuam a ser mantidas, na esfera internacional, a exemplo do regime de *soft-law* que impende sobre um número considerável dos seus instrumentos jurídicos, que ao não criarem uma verdadeira obrigação em relação aos Estados que a eles aderem, ficam sujeitos à sua boa vontade para implementação das normas previstas. É sob as lacunas que mais influenciam o exercício da pesca INN que pretendemos nos debruçar na sequência.

---

<sup>194</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 35.

<sup>195</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 23.

<sup>196</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 256.

<sup>197</sup> Idem.

### 2.2.1.1 Liberdade do Alto-mar: O Último Grande Dilema

Em 1608, o capítulo XII (*Mare Liberum* ou A Liberdade do Mar) da obra *De Jure Praedae* escrita por Hugo Grotius refutava as reivindicações de Portugal e Espanha de controlo do alto-mar. Nele, Grotius traça a distinção entre a natureza ilimitada do mar e a natureza finita da terra e defende que o mar é comum a todos e aberto ao uso por todos. Em defesa da sua teoria asseverou que “[o] que não pode ser ocupado, ou que nunca foi ocupado, não pode ser propriedade de ninguém, porque todos os bens surgem da ocupação”. Em seu entender o mar, pela sua natureza, não apenas “permite, mas ordena” o uso comum e que sendo “comum a todos” não poderia, em qualquer parte, ser considerado o território de qualquer povo. Não obstante terem sido publicadas para contestar a teoria de Grotius, do *Mare Liberum*, as obras *Abridgement of all the Sea-laws* de William Wellwood e *Mare Clausum* de John Selden, nos anos a seguir, durante aquele século e subsequentes, o direito de pescar tornou-se inabalável na prática internacional e no Direito como um princípio de Direito Internacional Costumeiro<sup>198</sup>.

Durante esses longos períodos da história o princípio da liberdade do alto-mar foi consistentemente defendido por Estados com vocação marítima e por autores que a pronunciavam, entendendo que as limitações aplicadas aos recursos terrestres não eram aplicáveis aos abundantes oceanos. A aceitação desse princípio não resultou em exclusivo da prática dos Estados ou da aceitação e sua defesa pelos doutrinadores, mas de igual modo pelo seu acolhimento pelos tribunais nacionais e internacionais<sup>199</sup>.

A codificação do também denominado *open access*, todavia, veio apenas em 1958 com a aprovação da Convenção de Genebra sobre o Alto-mar (CGAM58), na sequência da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Ao art. 2 da referida Convenção coube reafirmar essa liberdade, ao passo que para a sua alínea 2 ficou reservada à compilação da liberdade de pesca, não obstante, essa liberdade se ter tornado cada vez mais restritiva, primeiro porque o mar foi alvo de repartição em distintos espaços, em torno dos quais estabeleceram-se regimes jurídicos, com particular destaque para a extensão da jurisdição dos Estados costeiros sobre os recursos marinhos na ZEE, e segundo pela adoção, por intermédio da CNUDM82 (Secção 2), de artigos que regem a gestão e a conservação dos recursos vivos do alto-mar<sup>200</sup>.

---

<sup>198</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 38 e 39.

<sup>199</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 41.

<sup>200</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 41 e 42.

Às restrições da Secção 2 da CNUDM82 associam-se um conjunto de condições patentes no n.º 2 do art. 87 da referida Convenção, e desde logo porque o respeito das outras normas do Direito Internacional, dos direitos dos outros Estados sobre aquele espaço e das atividades reservadas para a Área, e as preocupações com os interesses dos Estados costeiros relativamente às populações de peixes transzonais e às populações de peixes altamente migradoras<sup>201</sup>, bem como aquelas associadas à conservação e gestão dos seus recursos vivos de um modo geral, não podiam deixar de ser considerados, ao passo que as liberdades associados aos outros usos do alto-mar mantêm-se, mais ou menos, absolutas.

Mas, argumentos existem que defendem que as limitações as liberdades associadas à pesca do alto-mar, mormente as obrigações constantes dos arts. 117 a 119 da CNUDM82, são de natureza excessivamente generalizada e que por isso de pouco impacto sobre as bandeiras atribuídas pelos Estados ou sobre a aplicação do conceito de pescas responsáveis naquele espaço marítimo por todos os navios de pesca que arvoem as suas bandeiras<sup>202</sup>. Sem embargo, não se contesta a natureza costumeira dessas obrigações, entende-se, no entanto, que em relação ao dever de cooperação em matéria de conservação e gestão dos recursos vivos no alto-mar, mesmo correspondendo a uma obrigação que resulta do Direito Internacional Costumeiro e do Direito dos Tratados, tem prevalecido uma lacuna entre a efectiva cooperação e os resultados reais da mesma, uma situação que o incremento dessa cooperação entre pares, poderia ajudar a resolver<sup>203</sup>.

Apesar disso, a criação de ORGPs com jurisdição sobre parcelas do alto-mar tem empurrado aquele espaço marinho para regimes regulatórios em matéria de conservação e gestão dos recursos marinhos, o que em termos práticos significa uma cada vez menor

---

<sup>201</sup> PALMA at al., *Promoting Sustainable ...*, p. 110.

<sup>202</sup> Esse é um ponto de vista defendido por MOLENAAR, Erik J., “Regional Fisheries Management Organisation: Issues of Participation. Allocation and Unregulated Fishing”, Hague/London, 2004, p. 82, no âmbito da obrigação dos Estados de cooperarem entre si em sede de alto-mar e/ou em sede de populações de peixes transzonais. No seu entender, o modelo dessa cooperação, os seus critérios, e as consequências decorrentes do não cumprimento dessa obrigação não foram claramente delineados no âmbito da CNUDM82.

<sup>203</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 42 e 43, que defende (p. 43) que a “[c]ooperation may come in many forms and the general nature of the obligation to cooperate in the LOSC, without the added obligation to reach agreement on measures for the conservation and management of living resources, means that it is a difficult task to argue, let alone establish, that a State is not cooperating”. O carácter problemático da efectivação da obrigação de cooperação em sede de conservação e gestão de recursos marinhos vivos (no seio, ou não, de ORGPs) fica evidenciado, por exemplo, nos casos 3 e 4 do TIDM relativos ao atum rabilho do Sul, que opuseram a Nova Zelândia ao Japão e a Austrália ao Japão, cujos elementos processuais e considerações do Tribunal podem ser consultados em ITLOS, *Southern Bluefin Tuna Cases (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan) (Provisional Measures)*, Case No. 3 & 4, Order of 27 August 1999, disponível em «<https://www.itlos.org/en/cases/list-of-cases/case-no-3-4/>».

liberdade do alto-mar, pelo menos em matéria de pescas. Ainda assim, persiste uma remanescente e significativa liberdade do alto-mar, desde logo pelo elemento que enunciamos na sequência.

### 2.2.1.2 Efeitos dos Tratados em Relação a Terceiros

*Pacta tertiis nec nocente nec pro sunt* corresponde a uma regra básica do Direito Internacional Costumeiro cuja principal premissa é a igualdade soberana de todos os Estados. A sua codificação foi consagrada pela CVDT69<sup>204</sup>, cuja Parte III Secção IV regula a relação dos tratados com Estados terceiros, isto é, aqueles que não apresentaram nenhuma forma de manifestação de consentimento para se vincularem ao Tratado relevante. Em facto, o art. 34 da CVDT69 é peremptório ao estabelecer como regra geral àqueles Estados, que “[u]m tratado não cria obrigações nem direitos para um terceiro Estado sem o consentimento deste”<sup>205</sup>.

Loureiro Bastos lembra que de acordo com a igualdade soberana e com a consequente liberdade de escolha no modo como prosseguem os seus interesses individuais, os Estados apenas devem executar os acordos internacionais a que decidiram vincular-se, porque isso colocaria em causa a autonomia da sua atuação<sup>206</sup>.

Por certo, o Direito Internacional na qualidade de arranjo consensual entre os seus principais sujeitos, encontra-se assente nesse princípio fundamental. Entretanto, representando um princípio consensual e de respeito abrangente, a sua execução expõe uma fraqueza prática da aplicação do Direito Internacional, porque permite aos Estados escolherem não aceitar obrigações desenvolvidas pela maioria e previstas em Tratado, e dessa forma beneficiarem da sua não-conformidade, bem como minarem as tentativas empreendidas pela comunidade internacional para regulamentar as práticas estatais<sup>207</sup>.

Importa, todavia, referir que sempre que os mesmos comportem normas de *ius cogens*, cuja oponibilidade é *erga omnes* e com eficácia externa, aos Estados terceiros incumbe a obrigação de não impedir a pontual execução das vinculações internacionais

---

<sup>204</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 63.

<sup>205</sup> DINH et al., *Direito Internacional ...*, p. 247, falam em “os acordos não podem impor obrigações a terceiros, nem lhes conferir direitos” e declaram que esses aspetos do princípio têm sido confirmados por jurisprudência abundante e constante. A nota 142 apresenta um desses exemplos.

<sup>206</sup> LOUREIRO BASTOS, *A Internacionalização ...*, p. 755.

<sup>207</sup> BAIRD, *Aspects ...*, p. 63. SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, (p. 6) chama-lhe mesmo “lacuna” e chega a se questionar sobre a forma de “ultrapassar esse desafio”.



em que não participam, consequência da aplicação da regra da relatividade dos Tratados<sup>208</sup>.

Como o Direito do Mar é ele mesmo uma componente do Direito Internacional não escapa ao dever de obediência à regra *Pacta Terti*, mesmo que ela seja apontada como o cerne do dilema da pesca não regulamentada, uma vez que Estados terceiros pescam no alto-mar sem que com efeito estejam a incorrer contra qualquer obrigação definida nos distintos Tratados existentes que perseguem o exercício da pesca responsável naquele espaço marítimo. Em termos legais mesmo que minem os mecanismos de gestão de pescas de ORGPs, os navios INN muito dificilmente sofrerão punições. Mas, o impacto dessa regra na conservação e gestão de pescas é mais abrangente, em termos práticos ela permite, por exemplo, que esforços regionais para gerir a pesca no alto-mar sejam minados tanto pela não-conformidade praticada por Estados terceiros ou por Estados que manifestam o seu consentimento em relação aos Tratados relevantes, mas subsequentemente exerçam o seu direito de formulação de reservas, sempre que o Tratado o permita, em relação a algumas medidas<sup>209</sup>.

Porém, não existe conflito em torno da aceitação desse princípio como um princípio efetivamente norteador das relações entre os Estados, de tal forma que a jurisprudência também o confirmou. O Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) na sentença, que proferiu a respeito do caso relativo ao incidente aéreo de 27 de julho de 1955, que opôs Israel à Bulgária, declarou que o n.º 5 do art. 26 do seu Estatuto não possui “qualquer força jurídica para os Estados não signatários”<sup>210</sup>.

Stokkes e Vidas não têm dúvidas que a aplicação do *Pacta Terti* é um incentivo e facilita a pesca INN no alto-mar e notaram que ele, quer seja num contexto de igualdade soberana, enquanto princípio básico de Direito Internacional, ou no contexto de regra, do ponto de vista prático, infelizmente, atua a favor dos operadores INN e das suas

---

<sup>208</sup> LOUREIRO BASTOS, *A Internacionalização ...*, pp. 755 e 756.

<sup>209</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 35 e 63 e Le GALLIC, “The Use ...”, p. 690. A doutrina diverge em relação à existência de exceções à aplicação do princípio *pacta tertiis*. Para DINH et al., *Direito Internacional ...*, pp. 248 a 257, elas existem e resultam das exceções à relatividade dos Tratados, e incluem a aplicação dos Tratados a Estados terceiros com o seu consentimento e a aplicação dos Tratados a Estados terceiros sem o seu consentimento. Remetemos à sua leitura. LOUREIRO BASTOS, *A Internacionalização ...*, p. 759, por sua vez, opõe-se a essa ideia e defende que “a regra *pacta tertiis* (...) não comporta qualquer exceção”, e entende que (p. 760) “a pretensão dos tratados internacionais produzirem efeitos em relação a terceiros deve ser apreciada de modo a que possam ser compreendidos, na sua dimensão exata, o alcance e os contornos da matéria da produção de efeitos dos tratados.”

<sup>210</sup> DINH et al., *Direito Internacional ...*, p. 246. Para detalhes adicionais da sentença e demais fases do processo consultar ICJ, *Aerial Incident of 27 July 1955 (Israel v. Bulgaria) (Contentious Case)*, disponível em «<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3>».

atividades<sup>211</sup>. O desafio aos gestores de pescas reside então na elaboração de medidas de gestão que além de efetivas consigam conformidade em relação a letra da lei e ao *Pacta Tertii*<sup>212</sup>.

### 2.2.1.3 Punições Inexistentes ou Leves

Partindo da premissa que fatores económicos são a verdadeira razão de ser da pesca INN e que ela tem um elevado retorno pecuniário, poderíamos facilmente depreender que a forma mais eficaz de dissuadir e combater essa prática seria recorrendo a aplicação de multas e/ou sanções igualmente elevadas, porém, em termos práticos e numa perspetiva global, esse silogismo não se efetiva.

Quadros jurídicos e legais da maioria dos Estados parecem ignorar o elemento dissuasor que o fator punição encerra na decisão do exercício de um ilícito. Tomemos como exemplo os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs)<sup>213</sup>, cujos regulamentos competentes dispõem como punição principal para infrações ou violações de pesca a aplicação de multas e, apenas, acessoriamente, punições que envolvem a perda dos meios envolvidos nessas práticas, e/ou do fruto delas, a favor do Estado, revogação das licenças e certificados de pesca, interdição do exercício de pesca, (...).

É inegável que o nível de severidade da punição que incorre um pescador, quando começa a pensar em empreender modalidades de pesca ilegais, não declaradas ou não regulamentadas, desempenha um papel fundamental na tomada da sua decisão, naturalmente, porque quando estiverem em causa punições mais severas, menos atraído ele se sentirá no sentido da concretização da ilicitude. Importa notar, no entanto, que punições severas associadas a baixas probabilidades de a ilicitude ser descoberta, deixam de exercer o seu papel dissuasor, passando a ser insignificantes<sup>214</sup>. Mal-logrado, o

---

<sup>211</sup> STOKKE e VIDAS, "Regulating IUU ...", p. 27.

<sup>212</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 63.

<sup>213</sup> Angola, *Lei n.º 6-A/04 de 8 de outubro dos Recursos Biológicos Aquáticos*, arts. 235 e 238; Cabo-Verde, *Decreto-Lei n.º 53/2005 de 8 de agosto*, art. 52 n.º 4 e art. 56; Guiné-Bissau, *Decreto-Lei 10/2001 de 7 de junho*, *Lei Geral das Pescas*, arts. 68 e 72; Moçambique, *Lei n.º 22/2013 de 1 de novembro das Pescas*, art. 103; e São Tomé e Príncipe, *Lei n.º 09/2001 de 25 de setembro*, arts. 56 a 61. Em relação a questão, destacamos a punição aplicada por Moçambique ao navio Antillas Reefer, de bandeira namibiana, apresado em maio de 2008 depois de uma fiscalização ter identificado nos seus porões toneladas de tubarões e derivados obtidos ilegalmente (...). A conclusão do processo legal em agosto daquele ano conduziu não apenas a aplicação de uma multa no valor de US\$ 4.507.000,00, mas também ao confisco das capturas, dos equipamentos de pesca e do navio que, satisfatoriamente, foi transformado em um navio de fiscalização de pescas ao serviço das autoridades moçambicanas, a operar desde 5 de julho de 2011. Ver: Hannah DARRIN "The Story of the Antillas Reefer: From Poacher to Gamekeeper", in *Eyes on the Horizon*, disponível em «<http://www.eoth.org/the-story-of-the-antillas-reefer/>».

<sup>214</sup> SUMAILA et al., "The Cost ...", p. 203.

combate à pesca INN parece ter de primeiramente “combater” essas duas insuficiências que como tantas outras ensombram a sua efetividade<sup>215</sup>.

Em termos práticos, aos crimes de pesca a maioria dos Estados atribuiu um baixo nível de prioridade, o que se revela na ineficiência das punições vigentes, mas que de igual modo pode justificar a alocação insuficiente de recursos, por parte de vários Estados, que, prioritariamente, seriam necessários para apreender pescadores INN<sup>216</sup>.

Naquilo que pode ser identificado como mais uma brecha na legislação internacional, que faz frente ao problema da pesca INN, o seu principal instrumento, o IPOA-IUU, peca ao não identificar as punições que deveriam ser atribuídas aos operadores INN, em contraponto, na sua Secção IV (Implementação das Medidas para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca INN), par. 21, encerra considerável ambiguidade ao dispor que “os Estados deveriam assegurar-se que as sanções para à pesca INN por navios e, sempre que possível, por nacionais sob a sua jurisdição sejam suficientemente severas para prevenir, dissuadir e eliminar a pesca INN e privar os infratores dos benefícios decorrentes de tal pesca. O que pode incluir a adoção de um regime de sanções civis com base em um esquema de sanções administrativas. Os Estados devem garantir a aplicação coerente e transparente das sanções”.

Provavelmente, em resposta a esse apelo do IPOA-IUU, um grande número de Estados incluem em seus regulamentos de pesca e nos NPOA-IUU, no que toca a mensuração e as modalidades de punições os seguintes elementos: i) montante da multa; ii) confisco do navio; iii) confisco das capturas; iv) proibição de exercer a pesca; v) histórico de acusações e aplicação de punições (que pode garantir multas duplas, a exemplo das aplicadas pelo Senegal aos navios de pesca estrangeiros, repetidamente, identificados a operar sem autorização ou fora dos acordos de acesso de pesca)<sup>217</sup>. Notoriamente as punições em que incorrem proprietários, operadores, capitães e tripulações de operações INN são fundamentalmente financeiras, o que nos reconduz à questão da decisão do envolvimento numa atividade INN, que, reafirmadamente, reduz-

---

<sup>215</sup> Ideia corroborada por SCHMIDT, *Addressing Illegal ...*, (p. 16), para quem “[t]he size of penalties and the risk of being apprehended is not generally a sufficient deterrent to IUU fishing activities”, além de que todo o processo “is complicated by the ease of re-flagging vessels and the difficulties in tracking company structures and identifying beneficial owners of IUU vessels”. BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, (p. 23) elevam ainda mais as críticas ao afirmarem que “[t]he size of fines levied against IUU fishers suggests the lack of seriousness with which this widespread problem is treated”, e prosseguem defendendo que “[t]reating IUU fishing as a form of organized crime is a first step to imposing penalties which will actually serve as deterrents”.

<sup>216</sup> BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 23.

<sup>217</sup> SUMAILA et al., “The Cost ...”, p. 204.

se a uma análise custo/benefício. A possibilidade de ser apanhado, o custo de entrada na atividade, o potencial da recompensa e a punição na eventualidade de descoberta da prática do ilícito são as possibilidades envolvidas nesse cálculo<sup>218</sup>.

Ora uma análise das variantes diretamente associadas as punições para tentar depreender o lado para o qual se inclina a decisão, se impõe. Para o proprietário do navio de pesca qualquer sanção que seja inferior a perda daquele meio, pode facilmente ser identificada como insignificante, por outro lado, se considerarmos a possibilidade (improvável, tendo em conta o rácio navios de pesca/apresamentos de navios de pesca) do navio de pesca ser apresado, ao seu proprietário cabe o direito de exigir por intermédio de um Estado (o da sua nacionalidade ou o de bandeira do navio) a sua pronta libertação (art. 292 da CNUDM82), se a multa defenida pelo Estado apresador para esse efeito for “muito” elevada, recorrer a advogados para levar o caso ao TIDM [alínea a) do n.º 1 do art. 287 da CNUDM82], para que esse decida sobre o valor “justo” a ser pago<sup>219</sup>.

Em abono da verdade, são vários os exemplos das vezes que o Tribunal foi chamado a intervir em sede de razoabilidade das multas, por exemplo, nos Casos Camouco (Panamá vs. França), Monte Confurco (Seicheles vs. França) e Hoshinmaru (Japão vs. Federação Russa), para nomear apenas alguns<sup>220</sup>. Nos mesmos as abordagens relativamente as multas cobradas pelos aplicantes foram no sentido de que as mesmas não eram razoáveis, tendo o Tribunal redefinido (consideravelmente) o seu montante, de modo a que se cumpra a exigência do n.º 2 do art. 73 da CNUDM82. A exceção parece ter recaído para o Caso Juno Trader (São Vicente e Granadinas vs. Guiné-Bissau), onde o Tribunal definiu para a libertação do navio e da tripulação uma multa superior a definida pelo respondente<sup>221</sup>.

Esses factos, e os apresentados aquando da abordagem sobre o elevado retorno económico e dos custos baixos da pesca INN, demonstram e conduzem a conclusão de que a prática do TIDM no sentido da sedimentação da aplicação de multas realmente severas, capazes de incentivar a eliminação da pesca INN tem sido bastante tímida e

---

<sup>218</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 375.

<sup>219</sup> Idem.

<sup>220</sup> ITLOS, *The Camouco Case (Panama v. France) (Prompt Release)*, Case No. 5, Judgement of 7 February 2000, par. 70; ITLOS, *The Monte Confurco Case (Seychelles v. France) (Prompt Release)*, Case No. 6, Judgement of 18 December 2000, par. 89; ITLOS, *The Hoshinmaru Case (Japan v. Russian Federation) (Prompt Release)*, Case No. 14, Judgement of 6 August 2007, par. 93.

<sup>221</sup> ITLOS, *The Juno Trader Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea-Bissau) (Prompt Release)*, Case No. 13, Judgement of 18 December 2004, par. 98.

contributiva de uma tomada de decisão mais inclinada à direção que conduz ao sim no ato de decidir.

Não são poucas as vozes que defendem que uma multa “severa” pode ser significativa, e que as punições financeiras avultadas, sempre que juridicamente previstas, ajudariam os Estados costeiros que apressem navios, e respeitem os fundamentos legais para tal, a justificar multas elevadas, mas que em último caso a privação de liberdade do capitão do navio, mas também do usufrutuário seria necessária para exercer uma verdadeira pressão dissuasora em relação ao exercício da pesca INN. A aplicação de tais punições, contudo, esbarra no regime da CNUDM82 que proíbe a prisão por violações de leis e regulamentos de pesca na ZEE, na ausência de acordos em contrário entre as partes interessadas (n.º 3 do art. 73). Mas, ela não limita a imposição pelos Estados de penas de prisão aos usufrutuários dos navios de pesca INN, a quem a pratique ou a auxilie, enquanto atos que violam as leis nacionais, todavia, penas de prisão que visem os capitães estão sujeitas a prévio acordo entre os Estados mediante Memorandos de Entendimento (MoUs, na sigla em inglês) ou outros instrumentos pelos quais optem, que não precisam necessariamente de incluir o Estado de bandeira do navio, podendo o mesmo ser estabelecido com o Estado da nacionalidade do prisioneiro<sup>222</sup>.

Também há quem defenda que qualquer acordo internacional que tivesse como objetivo endurecer o regime das punições aplicadas, em decorrência de exercício da pesca INN, deverá necessariamente incluir o Estado de pavilhão, principalmente aqueles identificados como de conveniência, como garantia de que sanções verdadeiramente eficazes, tais como o confisco do navio e aprisionamento, incluindo o dos efetivos beneficiários, possam finalmente ser executadas. Apesar disso, parece ser consensual que os Estados deveriam implementar multas que excedessem sobremaneira o valor das embarcações e os lucros potenciais do desempenho da pesca INN, ou seja, multas na casa dos milhões de dólares ou até dezenas de milhões de dólares, e que as legislações e os regulamentos de pesca deveriam ser capazes de garantir que as capturas INN ou as receitas da sua comercialização fossem confiscados<sup>223</sup>.

Os resultados de um estudo de caso apresentados durante o Seminário INN da OCDE sugerem que as atuais punições máximas devem ser aumentadas consideravelmente (em até 24 vezes), para que possam exercer o efeito dissuasor que se pretende. Todavia, o aval legal a esse incremento sem dúvidas esbarraria em novos

---

<sup>222</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 375.

<sup>223</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 393.

obstáculos e o primeiro deles seria a prevalência de paraísos fiscais que garantem aos usufrutuários dos navios INN a confidencialidade ou o sigilo, por intermédio de instituições bancárias, com sede naqueles territórios, no ato de “encobrimento” das suas identidades, o que permite que “fujam” ao pagamento das multas a que os seus navios sejam sujeitos, sempre que forem capturados e apressados<sup>224</sup>.

Apreensivamente, constata-se que os custos anuais expectáveis para um investidor INN decorrentes de (tentativas de) apressamento e punições resultam meramente da frequência anual dos apressamentos bem-sucedidos e, em função disso, das punições atribuídas a multiplicar pelos níveis esperados de punições a que as operações INN incorrem, nas quais se incluem o confisco das capturas e quaisquer obrigações impostas para a subsequente libertação do navio<sup>225</sup>. Cálculos feitos, esses custos punitivos, assentes em um grau de improbabilidade notável, estão longe de comportar potencial de eliminação da pesca INN.

---

<sup>224</sup> Le GALLIC, “The Use ...”, p. 691.

<sup>225</sup> SUMAILA et al., “The Cost ...”, p. 244.

### **3. OS ATORES: ENTRE A VIOLAÇÃO, A INOPERÂNCIA E O COMBATE À PESCA ILEGAL, NÃO DECLARADA E NÃO REGULAMENTADA**

A pesca INN obedece a diferentes estágios que por vezes têm início com a aquisição do navio e o seu registo, e culminam com a introdução das capturas nos mercados para a sua comercialização. Em cada uma dessas etapas intervêm de modo direto e indireto um conjunto de atores que dão vida ao processo e asseguram o seu permanente desenvolvimento. Individuais e coletivos, particulares e públicos, intervêm na cadeia produtiva da pesca INN com interesses, funções e posicionamentos distintos, uns do lado contrário à lei, outros sem se posicionar, mas há também atores que se batem para combater esse fenómeno, que impacta negativamente e de maneira massiva em vários sectores, afetando não apenas quem o combate, mas também quem a exerce.

O exercício a que nos propomos no presente capítulo não é tão ousado para permitir uma análise profunda de cada um dos intervenientes na pesca INN, mas pretendemos analisar os atores coletivos e públicos, os Estados, nos diferentes papéis que podem desempenhar nos processos que a envolvem. Dentro dos esforços desenvolvidos, principalmente a título individual, é nossa intenção identificar medidas de combate à pesca INN que incumbem ao Estado, quer se posicione como costeiro, de bandeira ou do porto, para perceber em que categoria se tem posicionado: violação, inação ou oposição.

Não podemos deixar de destacar que a atuação dos Estados em matéria de combate a pesca INN é limitada em função da jurisdição que a CNUDM82 lhe concede, em cada espaço marítimo, e em função do seu estatuto. Em sede de Direito Internacional Contemporâneo, a jurisdição<sup>226</sup> corresponde aos limites da competência legal de um Estado (...) para elaborar, aplicar e fazer cumprir as regras de conduta. Por outro lado, as normas da CNUDM82 sobre pesca distinguem entre competência legislativa e de execução, em razão disso, veremos como os Estados, alvos da análise, podem agir em sede das mesmas.

Durante pouco mais de duas décadas, o Estado de bandeira e o Estado costeiro surgiam como atores adequados para fazer face as infrações graves de pesca, nas águas interiores ou territoriais, bem como a pesca INN no interior da ZEE e violações cometidas

---

<sup>226</sup> ROTWELL, Donald, KAYE, Stuart, AKHTARKHAVARI, Afshin e DAVIS, Ruth, *International Law: Cases and Materials with Australian Perspectives*, Melbourne, 2011, p. 294, declaram que “[j]urisdiction refers to the ability of a State to make and enforce its laws. While often related to sovereignty, and intrinsically linked to its territory, jurisdiction can exist without a connection to territory. Jurisdiction can be held to exist in a variety of contexts, depending on the location of events, the nationality of participant or the surrounding circumstances, and will also indicate whether a State may be able to undertake enforcement action to uphold its law”.

no alto-mar, e, por isso, gozavam de maior margem de apreciação do tema. Mas ao longo da última década, na agenda internacional dedicada a pesca, o combate a pesca INN passou a congregiar diferentes frentes, por reconhecidamente constituir uma das principais ameaças para a conservação e biodiversidade marinha<sup>227</sup>. Assim, o Estado do porto, se posicionou ao nível do de bandeira e do costeiro na luta contra a pesca INN.

É em torno dessas três vertentes que os Estados podem assumir e das suas responsabilidades no âmbito pesca INN, que vamos discorrer nas próximas páginas.

### **3.1 Estado de Bandeira ou Pavilhão**

Contígua a alardeada liberdade do alto-mar está a competência do Estado de pavilhão, ou seja, o Estado que, mediante a definição dos requisitos legais necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios, os regista ou licencia e lhes concede o direito de navegarem sob a sua bandeira (arts. 91 e 92 da CNUDM82), quer tenha fronteiras marítimas ou não<sup>228</sup>, todavia, antes de mergulharmos nessa questão algumas notas sobre o espaço onde essa competência se manifesta, se impõe.

Sem reunir todas as características de uma *res communis*, o alto-mar não é com certeza uma *res nullius*. Mesmo que todos os Estados disponham de liberdade para se apropriarem das suas riquezas, o alto-mar, em si, não é passível de apropriação<sup>229</sup>. Ele se destaca ainda pela sua não sujeição à soberania do Estado, todavia, a sua regulamentação tem sofrido transformações significativas desde logo porque distintos tratados especializados foram aprovados para lidar com a sua biodiversidade, com a pesca nas suas águas, com a segurança da navegação e marítima, entre outros. Em função disso, uma das regras de base aplicável àquele espaço marítimo é a de cada Estado exerce poderes de polícia sobre os navios que por ele navegam e que arvoram o seu pavilhão.

#### **3.1.1 Jurisdição**

O Direito Internacional consagra como regra essencial a submissão dos navios que se encontram no alto-mar à competência exclusiva do Estado do seu pavilhão. A competência daquele Estado, apesar de constituir uma regra costumeira, teve a codificação assegurada pelo art. 6 e pelo art. 92 das Convenções de Genebra sobre o Alto-

---

<sup>227</sup> PAPASTAVRIDIS, Efthymios D., “Crimes at Sea: A Law of the Sea Perspective”, Haia, 2014, pp. 3 e 48.

<sup>228</sup> Sobre essa questão ver a *Declaration Recognizing the Right to a Flag of States Having no Sea Coast* de 20 de abril de 1921.

<sup>229</sup> DINH et al., *Direito Internacional ...*, p. 1219.



mar de 1958 e das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, respetivamente. A esse propósito o TIJ declarou no processo do Lotus<sup>230</sup> que “o princípio da liberdade do mar tem por consequência que o navio no alto-mar é assimilado ao território do Estado cujo pavilhão arvora, porque como no território, este Estado faz valer nele a sua autoridade e nenhum outro Estado pode aí exercer a sua (...). O princípio da liberdade do mar, coloca um navio na mesma situação que o território do Estado”<sup>231</sup>.

Depreende-se, que a jurisdição do Estado de bandeira sobre os navios a quem tenha concedido a sua nacionalidade, se reveste de exclusividade<sup>232</sup>. Também denominada de princípio de competência exclusiva do Estado de bandeira, bifurca-se em competências legislativas e de execução. Em termos de execução, essa competência se aplica a todas as pessoas que se façam transportar nesses navios, independentemente das nacionalidades, como declarou o TIDM no parágrafo 106 da decisão de 01 de julho de 1999, do Caso M/V Saiga (N.º 2) (São Vicente e Granadinas vs. Guiné) (Admissibilidade e Méritos)<sup>233</sup>.

O princípio de competência exclusiva do Estado de bandeira é uma consequência das liberdades do alto-mar e da exigência da subordinação daquele espaço marítimo à lei, o mesmo não pode ser sujeito a qualquer jurisdição nacional e não há nenhuma autoridade centralizada que o rege, assim sendo, a sua ordem legal deve ser assegurada em primeira instância pelo Estado de pavilhão<sup>234</sup>, por outras palavras, o pavilhão é, consequentemente, o garante da ordem<sup>235</sup>. Consequentemente, é também responsabilidade primária do Estado de bandeira o exercício da competência de execução sobre os seus navios em relação as

---

<sup>230</sup> ICJ, *The Case of SS “Lotus”*, Series A: Collection of Judgements, n.º 10, p. 25. O caso do SS Lotus opôs a França à Turquia em decorrência dos acontecimentos que se observaram na sequência da colisão no alto-mar das embarcações Boz-Kourt (turca) e Lotus (francesa) no dia 02 de agosto de 1926.

<sup>231</sup> DINH et al., *Direito Internacional ...*, pp. 1221 e 1222.

<sup>232</sup> LUCCHINI, Laurent, “Le Pavillon et l’État: Rapport General Introductif”, Paris, 2008, p. 8, a esse propósito declara que “[i]l existe en matière une épure simple et cohérente: un navire commercial en haute mer relève uniquement de l’Etat dont il porte le pavillon. Il ne peut être sujet qu’au contrôle exercé sur lui par les navires de guerre et aéronefs militaires de celui-ci. Cela est ainsi exprimé la loi du pavillon. Normalement, il ne peut y avoir interférence entre deux ordres juridiques internes”, e prossegue apresentando as exceções ao exercício exclusivo dessa jurisdição.

<sup>233</sup> TANAKA, *The International Law of the Sea*, Cambridge, 2015, p. 157.

<sup>234</sup> TANAKA, *The International ...*, pp. 157 e 158.

<sup>235</sup> LUCCHINI, “Le Pavillon ...”, p. 8. Ideia contrariada VOELCKEL, Michel, “La Convention des Nations Unies: Sur l’Immatriculation des Navires”, Paris, 2008, p. 21, ao afirmar que “[l]a «loi du pavillon», présentée comme un facteur d’ordre et de stabilité, repose donc, en réalité sur une potentialité de disparité, dans le temps comme dans l’espace, et de fragilisation de l’ordre dans le milieu marin puisque chaque Etat agit comme il l’entend, attribue comme il le veut sa nationalité aux navires battant son pavillon, aussi éloigné soit-il d’une capacité ou d’une volonté d’exercer son contrôle sur ce navire”.

atividades de pesca, mormente à INN, onde quer que elas ocorram<sup>236</sup>. Se o navio estiver a pescar em águas do Estado de pavilhão, a sua jurisdição é exclusiva, se a pesca ocorrer no alto-mar, a exclusividade passa a ser em relação ao controlo das atividades do navio<sup>237</sup>.

O Direito Internacional impõe obrigações aos Estados de bandeira para efetivamente exercerem a sua jurisdição e controlo em matérias administrativas, técnicas e sociais dos seus navios (n.º 1 do art. 94 da CNUDM82). O exercício dos mesmos assume variantes distintas, que incluem o registo dos navios, a aplicação de regulamentos internacionais sobre construção, equipamentos, navegabilidade dos navios, segurança no mar, e condições de trabalho que são parte das Convenções, dos Regulamentos e das Normas da IMO e da OIT<sup>238</sup>, organizações cujas ações transcendem o âmbito do Direito do Mar.

É importante destacar que podem ser invocadas exceções a jurisdição exclusiva do Estado de bandeira, das quais gostaríamos de destacar o direito de visita e o direito de perseguição, sobre o qual falaremos detalhadamente no ponto subsequente, que se aplicam aos navios de pavilhão de um Estado de propriedade privada<sup>239</sup>.

O direito de visita em alto-mar tem como objetivo o reforço da ordem internacional naquele espaço marítimo e é exercido por um navio de guerra ou aeronaves militares, a fim de interceptar navios estrangeiros conforme previsto no art. 110 da CNUDM82. O n.º 1 do referido artigo distingue duas situações em que o navio de guerra estrangeiro ou aeronaves militares podem exercer o direito de visita. O nosso interesse recai para a segunda circunstância. Aquela em que é permitido o direito de visita a navios de pavilhão de outrem no alto-mar, quando se suspeite que os navios em questão estão envolvidos numa série de atividades identificadas pela CNUDM82 como ilícitas (n.º 1 do art. 110). O envio pelo navio de guerra ou pela aeronave militar de um barco sob o comando de um oficial ao encontro do navio suspeito, vai permitir a verificação da legalidade do pavilhão que o mesmo arvora e, sempre que persistam dúvidas após verificação da documentação do navio, “investigações” mais completas podem ser efetuadas a bordo (art. 110 n.º 2)<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup> PAPASTAVRIDIS, “Crimes at ...”, p. 49.

<sup>237</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 110.

<sup>238</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 112.

<sup>239</sup> TANAKA, *The International ...*, p. 164.

<sup>240</sup> TANAKA, *The International ...*, pp. 165 a 168.

### 3.1.2 Registo de Navios de Pesca

Como referimos, a CNUDM82 determina que os Estados fixem condições para atribuição da nacionalidade a navios, para o registo de navios e para o direito de arvorar a sua bandeira (n.º 1 do art. 91)<sup>241</sup>, em contrapartida a Convenção assegura o seu direito de navegarem no alto-mar barcos com o seu pavilhão (art. 90), com a única condição de que exista um vínculo substancial entre eles (n.º 1 do art. 91), uma vez que o registar de um navio é conceder-lhe a mesma nacionalidade da bandeira que está autorizado a arvorar.

As condições impostas pela CNUDM82 para o efeito ficam por aí, mas dois aspetos associados a esse ato devem ser tidos em consideração. Interessa-nos o primeiro, que corresponde a função de direito público do registo que inclui a alocação de um navio a um determinado Estado e a sujeição desse navio à jurisdição desse Estado. A concessão dos direitos de arvorar a bandeira, de proteção diplomática e naval e de desenvolver atividades como, por exemplo, a pesca, enquadram-se nesse aspeto. Por seu lado, o segundo aspeto está associado às funções de direito privado do registo<sup>242</sup>.

O Código de Conduta e as Diretrizes Técnicas para a Pesca Responsável N.º 1, ambos da FAO, fornecem algumas orientações aos Estados relativamente a atribuição das suas bandeiras aos navios de pesca<sup>243</sup>, todavia, não é nossa intenção esgotar os critérios apontados pelos distintos instrumentos internacionais para esse efeito, pelo que vamos nos cingir aos que se referem ao registo de navios destinados a atividade da pesca.

O IPOA-IUU enumera requisitos a ter em consideração no ato de registo de um navio de pesca, onde se incluem a necessidade do Estado assegurar que os navios de pesca que arvoram o seu pavilhão, incluindo navios que tenham sido fretados, não se envolvam na prática de pesca INN (par. 34 e 37), a exigência de evitar embandeirar navios com

---

<sup>241</sup> LUCCHINI, “Le Pavillon ...”, p. 9, refere que “[c]et octroi de la nationalité relève de la compétence souveraine de l'Etat. Il appartient à celui-ci d'en fixer librement les conditions”, e aponta que “la jurisprudence est constante et fermement affirmée, qu'il s'agisse des sentences arbitrales rendues dans les affaires du Montijo (Colombie-Etats Unis, 1875), des Boutres de Mascate (France-Royaume Uni, 1905) du Filetage dans le golfe du Saint Laurent (France-Canada, 1986) ou des arrêts du Lotus ou de certains rendus par le Tribunal International du droit de la mer”.

<sup>242</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 111.

<sup>243</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 112. Importa destacar que a Convenção das Nações Unidas sobre as Condições para o Registo de Navios de 1986 estabelece os requisitos detalhados para esse efeito. Foca no reforço do vínculo substancial com o Estado de bandeira ao providenciar as condições do interesse legítimo dos usufrutuários na gestão e operações dos navios, entre as quais a identificação desses intervenientes (art. 6), a participação de nacionais do Estado de bandeira nas operações do navio (art. 7), (...), e a instalação da sede social da empresa dos armadores no território do Estado de bandeira (art. 10 n.º 1). O quórum para a sua aplicação nunca foi atingido.

histórico de não cumprimento (par. 36) e a obrigação de dissuadir os navios de mudarem de pavilhão ou de saltarem de bandeira em bandeira (*flag-hopping*)<sup>244</sup> para efeitos de incumprimento das medidas de conservação e gestão (par. 38). Ele recomenda, de igual modo, que só se embandeire navios com histórico de incumprimento, mediante duas condições. A de que o proprietário do navio tenha mudado e o novo proprietário apresente provas suficientes de que o anterior e/ou o seu operador, não têm mais interesse legal ou benefício financeiro ou controlem o navio (par. 36.1), e a de o Estado determinar que o embandeiramento desse navio não irá resultar em pesca INN (par. 36.2)<sup>245</sup>.

O principal instrumento de combate a pesca INN, recomenda, ainda, que se faça constar no registo de navios de pesca: nomes anteriores do navio, se existirem e forem conhecidos; nome, endereço e nacionalidade da pessoa singular ou coletiva em cujo nome o navio está registado; nome, endereço, endereço eletrónico e nacionalidade da pessoa singular ou coletiva responsável pela gestão das operações, e as mesmas informações relativamente ao seu usufrutuário; nome e histórico de propriedade do navio e, quando essas forem conhecidas, o seu histórico de incumprimento, em conformidade com as leis nacionais, medidas de conservação e gestão ou disposições adotadas a nível nacional, regional ou global; e dimensões do navio, e sempre que apropriado, uma fotografia, tirada no ato de registo ou a quando da conclusão da mais recente mudança estrutural, do perfil lateral do navio (par. 42). Se assim for decidido, elas podem ser inseridas no registo de navios de pesca, que não estão autorizados a operar no alto-mar (par. 43), de modo a que se possa aferir, ou não, o seu envolvimento em atividades de pesca INN naquele espaço<sup>246</sup>.

Em sede de registo de navios de pesca, um dos elementos que mais polémica envolve é, precisamente, a identificação precisa e clara do(s) proprietário(s) do mesmo. Para a OCDE o problema com a identificação dos usufrutuários não recai apenas sobre os procedimentos do registo, mas de igual modo sobre os instrumentos corporativos gerais que fornecem as principais medidas para encobrir efetivamente as suas identidades. Em facto, a OCDE apresenta os requisitos de registo de 23 Estados de pavilhão e

---

<sup>244</sup> De acordo com FAO, *International Plan ...*, p. 11, “flag hopping” é “the practice of repeated and rapid changes of a vessel’s flag for the purposes of circumventing conservation and management measures or provisions adopted at a national, regional or global level or of facilitating non-compliance with such measures or provisions”. A necessidade de combater a *flag-hopping* é defendida também em outros instrumentos internacionais, nomeadamente, Acordo de Populações de Peixes (Preâmbulo), Acordo de Conformidade (Preâmbulo) e Agenda 21 (par. 17.52).

<sup>245</sup> Disposições em sentido semelhante podem ser identificadas na CNUDM82 (arts. 91 e 94), no Acordo de Populações de Peixes (art. 18) e no Acordo de Conformidade (art. 3).

<sup>246</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 125 e 126.

demonstra como esses requisitos tornam muito fácil a ocultação dos reais usufrutuários dos navios<sup>247</sup>.

Relativamente as obrigações de registar e licenciar navios de pesca há, todavia, exigências emanadas de outros instrumentos cujo o foco central é a pesca<sup>248</sup>, nas quais se destaca a manutenção de um registo exclusivo para navios de pesca autorizados a pescar no alto-mar, e não apenas um registo de navios habilitados a arvorar a bandeira do Estado. A par de preverem a sua criação, enumeram as informações que devem constar do mesmo, é o que ocorre, por exemplo, no n.º 1 do art. VI do Acordo de Conformidade.

A esse propósito, o seu art. VI fornece a base para a criação do HVAR<sup>249</sup>, desenvolvido em 1995 para ser, entre outros, uma base de dados de elementos distintivos e descritivos dos navios de pesca no alto-mar, sua identificação, registo e infrações<sup>250</sup>. Sendo limitado ao âmbito de aplicação do Acordo de Conformidade da FAO e apenas a navios de 24 m de comprimento e superiores, autorizados a pescar no alto-mar, tem uma adesão tímida por parte dos Estados, e conta com o registo de 6.271 navios de pesca de 40 dos seus membros, e dados apontados como parcos e de pouca qualidade<sup>251</sup>.

Não obstante, não há um sistema de registo internacionalmente aceite de aplicação exclusiva aos navios de pesca, em facto, a grande maioria dos registos nacionais de navios não estabelece distinção entre navios de pesca e outros navios, da qual resulta um significativo contributo para a incapacidade de se dar solução a problemas específicos relacionados com o registo de navios de pesca. A União Europeia se distingue desde logo porque no Regulamento da Comissão (CE) n.º 2090/98 de 30 de setembro de 1998 relativo ao Fichero Comunitário dos Navios de Pesca regula a criação de um registo de embarcações de pesca com nacionalidade dos seus membros. No mesmo constam as características e os elementos de identificação dos navios, incluindo o número interno. Esses requisitos foram posteriormente endurecidos com a aprovação do Regulamento (CE) N.º 839/2002 da Comissão de 21 de maio de 2002, cujas disposições requerem que informações como porto de registo, indicativo internacional de chamada de rádio,

---

<sup>247</sup> OECD, *Ownership and Control of Ships*, Paris, 2003, par. 28.

<sup>248</sup> Nomeadamente da alínea c) do n.º 3 do art. 18 do Acordo de Populações de Peixes, dos arts. 3 n.º 6, 4, 6 n.º 1 e n.º 2 do Acordo de Conformidade e do art. 8 n.º 2.1 do Código de Conduta.

<sup>249</sup> Em função disso, a alínea a) do art. 1 do Acordo de Conformidade serve de parâmetro para que no âmbito da HVAR, navios de pesca incluam qualquer usado ou que se pretenda usar para a exploração comercial dos recursos vivos, incluindo navios-mãe e outros envolvidos nessas operações de pesca.

<sup>250</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 124.

<sup>251</sup> FAO, Fishery Records Collection: *High Seas Vessels Authorization (HVAR)*, Collection Coverage, disponível em «<http://www.fao.org/fishery/collection/hsvar/2/en>».

capacidade do motor, nome e endereço do proprietário, por exemplo, sejam incluídas no registo individual de cada navio. Apesar de manter um registo com requisitos numerosos e abrangentes, nenhum deles é direcionado ao histórico de propriedade e nacionalidades dos navios de pesca<sup>252</sup>.

A viabilidade de criação de um registo de navios de pesca, refrigeradores e de apoio, de facto global foi analisada por especialistas ao serviço da FAO, em 2008. Para eles, o alcance desse objetivo poderia assumir uma das quatro formas: renomeação do HSVAR para Registo Global FAO; reformulação do HSVAR para uma nova e alargada base de dados, mediante a combinação das distintas bases de dados nacionais, regionais e globais; melhoramento do HSVR relativo as disposições do Acordo de Conformidade, e da sua base de dados; e um Registo Global indexado a um instrumento vinculativo novo. Qualquer uma, incluiria navios de todos os tipos e tamanhos<sup>253</sup>.

Não obstante sermos favoráveis à sua criação, consideramos que qualquer abordagem que envolvesse o HSVR deveria ser desconsiderada pelas suas lacunas, fraca adesão e considerável “descredibilização”. A construção de um sistema a partir do zero comporta maiores chances de atrair os Estados e alcançar a necessária aceitação.

Uma outra crítica que recai sobre os modelos dos registos de navios é que os mesmos não dispõem de mecanismos eficazes para dar resposta a prática de mudança de pavilhão. No nosso entender parece clara a relação entre essa incapacidade e a indiferenciação de navios que impera nos sistemas de registos nacionais. Medidas de jurisdição e controlo em matérias administrativa, técnica e sociais dos navios têm um impacto muito reduzido diante das preocupações com a *flag-hopping*. Não obstante o levantamento de informações que conduzam a identificação dos proprietários e operadores dos navios seja importante, há quem argumente que a menos que as operações dos navios, submetidos a essas constantes mudanças de pavilhão, sejam monitoradas de perto, a frequência com que os navios empreendem essa ação seria difícil de rastrear<sup>254</sup>.

---

<sup>252</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 119. Ver também: European Community, Commission Regulation (EC) No. 2090/98 of 30 September 1998 *Concerning the Fishing Vessel Register of the Community*, OJ L 266 1.10.1998 e EU, EC No. 2090/98 as amended by EC No. 839/2002 of 21 May 2002 amending Regulation (EC) No. 2090/98 *Concerning the Fishing Vessel Register of the Community*, OJ L 134 22.05.2002.

<sup>253</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 126 e 127. Ver também: FAO, Report of the Expert Consultation on the Development of a Comprehensive Global Record of Fishing Vessels, Rome, 25-28 February 2008, *FAO Fisheries Report No. 865*, Rome: FAO, 2008.

<sup>254</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 120.

Para fazer frente a essa preocupação as Diretrizes Técnicas para a Pesca Responsável da FAO, no seu parágrafo 4.1., sugerem que os Estados de bandeira devem estabelecer como requisito obrigatório para o registo de navios de pesca, a prestação de informações completas sobre os anteriores usufrutuários e Estados de bandeira, e a justificação para as mudanças frequentes de registo, se for o caso. O principal objetivo seria fazer emergir de tais informações padrões de *flag-hopping* a partir dos quais se pudesse presumir a utilização do navio em operações de pesca INN<sup>255</sup>, e sempre que assim fosse, o direito de arvorar a bandeira desse Estado lhe fosse legitimamente negado.

Apesar disso, todos os requisitos de informação elencados prestam muito pouco contributo, e podem não ser suficientes para a averiguação do envolvimento do navio de pesca em práticas INN, porque não necessariamente incluem detalhes atualizados sobre as operações do navio. Dados das capturas, dos transbordos, dos desembarques, ou das violações aos regulamentos de pesca nacionais e regionais, desempenhariam um papel importante para o alcance desse objetivo se se fizessem constar nesses registos. A solução passaria pela integração dos registos de navios de pesca nas bases de dados relevantes sobre distribuição de quotas, capturas e estatísticas de desembarques, atividades pós-capturas, e de reabastecimento de combustível ou mantimentos, número e tipo de violações e outras informações relacionadas a pesca, de modo a permitir que os Estados consigam determinar se um navio de pesca está envolvido ou apoia a pesca INN<sup>256</sup>.

A problemática do registo de navios, não escapam os navios de pesca sob o regime de fretamento, devendo os Estados de bandeira criar mecanismos para que os mesmos não se envolvam na pesca INN. Em relação a essa questão, o IPOA-IUU (par. 37) recomenda que os Estados que estejam envolvidos em convênios de fretamento devem, dentro dos limites das suas respectivas jurisdições, tomar medidas para assegurar que os navios fretados não se envolvam em pesca INN. Um objetivo cujo alcance é intrínseco ao grau de transparência dos convênios de fretamento<sup>257</sup>.

Dos diversos elementos que apresentamos sobre o dever do Estado de bandeira de registar e exercer jurisdição e controlo sobre os navios de seu pavilhão, dois conceitos são fundamentais: o do vínculo substancial entre o Estado de bandeira e o navio, controverso e apontado como o requisito chave, e o controlo pelos Estados de bandeira,

---

<sup>255</sup> FAO, Implementation of the IPOA-IUU, *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 9*, Rome, 2002, par. 4.1.

<sup>256</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 126.

<sup>257</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 120.

mormente os que não são parte em acordos regionais de gestão de pesca, das atividades dos navios que arvoram o seu pavilhão, que não pretendemos alongar.

### 3.1.2.1 O Vínculo Substancial

O art. 91 da CNUDM82 é claro ao determinar que “[d]eve existir um vínculo substancial entre o Estado e o navio”. Lucchini, declara que esse representa o coração da relação jurídica entre eles<sup>258</sup>. Em facto, este requisito é o reflexo dos princípios gerais do direito da nacionalidade internacional referidos pelo TIJ no Caso *Nottebohm* (*Liechtenstein vs. Guatemala*)<sup>259</sup> e atualizados no art. 1 da Convenção das Nações Unidas sobre as Condições para o Registo de Navios de 1986 (CNUCRN86)<sup>260</sup>.

Quando um navio adquire a nacionalidade de um Estado, a relação que se estabelece entre eles cria direitos e obrigações legais para ambos. Em função disso, o requisito do vínculo substancial deverá permitir ao Estado de bandeira regular as operações desse navio, com objetivo de assegurar que o mesmo cumpra as medidas de conservação e de gestão, e consequentemente assegurar que não se envolva em atividades de pesca INN, por outras palavras, ele é o pré-requisito para a garantia do exercício efetivo da jurisdição do Estado de bandeira. Contudo, mesmo sendo discutido desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1958, o conceito de vínculo substancial, que em teoria deveria representar o ponto frugal de um regime jurídico, o seu âmbito e o seu conteúdo ainda não foram totalmente clarificados pelo Direito Internacional<sup>261</sup>.

Em termos práticos, esse requisito foi deixado ao critério dos Estados de bandeira, permitindo que mesmo Estados sem litoral, a exemplo da Bolívia e da Mongólia, operem registos, o que a curto prazo propiciou a proliferação de registos abertos, aos quais daremos destaque adiante, através dos quais navios de entidades estrangeiras adquirem nacionalidade e o direito de arvorarem bandeiras que em termos de obrigações internacionais revelaram-se problemáticas<sup>262</sup>.

A imprecisão em torno da questão conduziu a intervenção do TIDM no segundo Caso *M/V Saiga*. O Tribunal decidiu que o objetivo da CNUDM82 ao apresentar o

---

<sup>258</sup> LUCCHINI, “Le Pavillon ...”, p. 9.

<sup>259</sup> ICJ, *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala) (Second Phase)*, Judgment of 6 April 1955, ICJ Reports 1955, p. 4.

<sup>260</sup> ROTWELL, Donald e STEPHENS, Tim, *The International Law of the Sea*, Oxford/Portland, 2010, p. 159.

<sup>261</sup> LUCCHINI, “Le Pavillon ...”, p. 11 e PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 116.

<sup>262</sup> TELESETSKY, “Laundering Fish ...”, p. 953.



requisito da necessidade de um vínculo substancial entre o navio e o Estado de bandeira é “assegurar uma efetiva execução dos deveres do Estado de bandeira e não estabelecer critérios em relação aos quais a validade do registo de navios em um Estado de bandeira possa ser contestado por outro Estado”<sup>263</sup>. Num pronunciamento posterior sobre a questão, na decisão do Caso M/V Virgínia G, mantém a sua posição ao afirmar que “uma vez que um navio está registado, do Estado de bandeira é exigido, nos termos do art. 94 da Convenção, o exercício da jurisdição e controlo efetivo sobre esse navio, a fim de garantir que ele opere de acordo com os geralmente aceites regulamentos, procedimentos e práticas internacionais. Este é o significado de «vínculo substancial»”<sup>264</sup>.

Reunido em 2001, o Grupo de Trabalho Misto – FAO/IMO – *Ad-hoc* sobre Pesca INN sugeriu que há um benefício pequeno na definição do conceito de vínculo substancial; e que ao invés disso os Estados devem focar no que poderia constituir um controlo efetivo sobre o navio de pesca pelo Estado de bandeira<sup>265</sup>. Faz sentido, desde logo porque de um Estado se espera que exerça controlo sobre os navios que são registados sob a sua bandeira, além de que em recentes posicionamentos Estados costeiros e do porto sugeriam que os Estados de bandeira afirmassem maior controlo sobre os seus navios. Apesar disso, quer por incapacidade, quer por indiferença, a verdade é que vários Estados de bandeira não têm cumprido com as suas obrigações<sup>266</sup>.

A preocupação com a definição do conceito de vínculo substancial e com a sua imprecisão mesmo depois de várias décadas se justifica, também, pela preocupação com a pesca INN e, pela sua associação com várias questões relacionadas com essa prática. Em primeiro lugar, o número de navios de pesca que arvoram bandeiras de registo aberto aumentou de modo significativo e, em segundo lugar, a frequente mudança de registo por parte dos navios de pesca, ou *flag-hopping*, com o objetivo de evitar o cumprimento das medidas de conservação e de gestão, apesar da análise da questão não poder assumir sempre essa abordagem tão linear<sup>267</sup>.

---

<sup>263</sup> ITLOS, The M/V Saiga (No. 2) Case (*Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea*) (*Admissibility and Merits*), Case No. 2, Judgement of 01 July 1999, par. 83.

<sup>264</sup> ITLOS, The M/V Virginia G Case (*Panama v. Guinea-Bissau*), Case No. 19, Judgement of 14 April 2014, par. 113.

<sup>265</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 117. Ver também: FAO, Summary of the Report of the Joint FAO/IMO Ad-hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters, COFI/2001/Inf. 10, Rome, 2001, par. 1.

<sup>266</sup> TELESETSKY, “Laundering Fish ...”, p. 953.

<sup>267</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 118.

### 3.1.2.2 Bandeira de Conveniência ou de Não Conformidade ou de Registo Aberto

Alguns Estados de bandeira possuem ordenamentos jurídicos com leis, identificadas como liberais e, que permitem que sejam registados nacionalmente navios que têm conexão mínima com os seus territórios, de tal sorte que as bandeiras arvoradas por alguns desses navios sejam frequentemente nomeadas por aquilo que o n.º 2 do art. 92 da CNUDM82 denomina “bandeiras de conveniência”<sup>268</sup>.

Também é comum dizer-se que um Estado é de bandeira de conveniência ou de não conformidade ou de registo aberto quando permite que armadores estrangeiros, com pouca ou, virtualmente, nenhuma conexão real com esse Estado, registem os seus navios sob a sua bandeira, ou seja, a bandeira que o navio arvora não é a mesma da nacionalidade do seu usufrutuário. Ao assegurarem essa possibilidade, os Estados de bandeira de conveniência permitem que os armadores se evadam do pagamento de impostos nacionais e evitem as qualificações exigidas das tripulações dos seus navios, isto é, criam oportunidades para que os custos com a tripulação sejam significativamente reduzidos, enquanto recebem em troca uma taxa de registo e uma taxa anual<sup>269</sup>.

Um navio registado mediante essas condições é identificado como um navio que não mantém um vínculo económico com o país cuja bandeira arvora, não obstante a maioria deles serem registados por companhias fictícias que dispõe de residência fiscal no país de embandeiramento, perseguem o objetivo de ocultar a identidade dos reais usufrutuários dos navios que arvoram bandeiras de conveniência, e deliberadamente mantêm um “vínculo legalmente invisível” entre si, há, todavia, exceções a essa regra<sup>270</sup>.

Apesar da ausência de vínculo económico entre o navio e o Estado de bandeira, o carácter económico é apontado como a motivação mais comum para os armadores registrarem os seus navios sob bandeiras de conveniência, por outras palavras, a sua

---

<sup>268</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 159.

<sup>269</sup> TANAKA, *The International ...*, p. 162. BONDAROFF et al., *The Illegal ...*, p. 30, assumem um posicionamento igualmente crítico afirmando que “[a] flag of non-compliance refers to the practice of registering vessels with countries, such as the Republic of South Korea, which do not comply with their international responsibilities to regulate fishing. The use of flags of convenience is the practice of registering vessels with flag states that are unable or unwilling to exercise criminal jurisdiction over them”.

<sup>270</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 159 e GIANNI, Matthew e SIMPSON, Walt, *The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 2005, p. 15, cujo relatório elaborado a partir de dados de 1999, 2001, 2003 e 2005 recolhidos no Llyod’s Register of Ships estabelece a relação entre aquelas bandeiras e a pesca INN, recorrendo a uma extensa e individual análise a vários Estados que as operam, aos navios registados sob as suas bandeiras, entre outros temas relacionados. O relatório revela, por exemplo, que 15% dos navios de larga-escala adotaram bandeiras de conveniência ou desconhecidas e que muitos deles, construídos a partir de 2000, foram automaticamente registados em Estados a operar bandeiras de conveniência, fazendo crer que o objetivo da sua construção era colocá-los ao serviço de operações de pesca INN.

motivação principal é a minimização dos custos e a maximização das receitas<sup>271</sup>. Também para os Estados de registo de conveniência o gatilho parece ter sido o mesmo. Estados recém-independentes, ávidos por fontes de receita, encontram na comercialização da sua soberania uma dessas fontes, de facto, os sistemas de registo dos navios criavam receitas consideráveis<sup>272</sup>, apesar de não se poder continuar a afirmar que isso ainda ocorra.

O relatório *Fishing Vessels Operating Under Open Registers and the Exercise of Flag State Responsibilities: Information and Options* sugere que os benefícios derivados do embandeiramento de navios de pesca de larga-escala para os Estados que operam bandeiras de conveniência são relativamente insignificantes: a receita total, de 20 países identificados como de bandeira de conveniência, decorrente do registo de navios de pesca era ligeiramente superior à US\$ 3 milhões por ano, nos últimos anos anteriores a pesquisa. Mas admite-se que os resultados possam estar subestimados, o que não deixa de colocar os rendimentos obtidos pelos Estados em níveis muito pequenos, quando comparados com o valor das capturas e os lucros dos operadores dos navios<sup>273</sup>.

Registrar um navio sob uma bandeira de conveniência, ou mudar o registo de um navio de pesca de uma bandeira para outra do mesmo padrão, obedece a um processo simples e pode ser feito pela internet sem necessidade de deslocação do navio que concorre ao embandeiramento a um dos portos do Estado ao qual solicita a nacionalidade, o que invariavelmente vai facilitar o registo de navios abaixo dos padrões de segurança e trabalho e que não cumpram as normas de proteção ambiental<sup>274</sup>. A Internacional Ship Registries (Worldwide) LLC, no seu sítio [internationalshipregistries.com](http://internationalshipregistries.com), fornece serviços para clientes que queiram registrar navios comerciais e barcos de recreio sob várias bandeiras e disponibiliza formulários de registo de navios e formulários de inscrição empresarial, uma vez que oferece também assistência adicional para criação de empresas em diferentes Estados, sempre que se levante a necessidade de satisfazer a exigência do vínculo substancial<sup>275</sup>.

---

<sup>271</sup> KÖNIG, Doris, "Flags of Convenience", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, 2008, par. 1.

<sup>272</sup> CARLISLE, Rodney, "Second Registers: Maritime Nations Respond to Flags of Convenience 1984-1998", *The Northern Mariner/Le Marin du Nord*, 2009, p. 320.

<sup>273</sup> SWAN, Judith, *Fishing Vessels Operating Under Open Registers and The Exercise of Flag State Responsibilities: Information and Options*, Rome, 2002, Appendix 9, Table 3.

<sup>274</sup> KÖNIG, "Flags of ...", par. 3, refere que "[i]n general, FOCs give (...) the opportunity to avoid taxation and social security requirements (...), to reduce crew costs considerably by employing inexpensive labour, to escape flag State control and enforcement, and to freely change flags".

<sup>275</sup> TELESITSKY, "Laundering Fish ...", pp. 956 e 957, denuncia que "[n]or are these legal maneuvers difficult to execute. The registration process for some states lacks any physical vessel verification and can apparently be completed anywhere in the world. A quick investigation into obtaining a flag registry from

Por outro lado, verifica-se que nacionais e empresas nacionais de Estados de bandeiras responsáveis possuem navios de larga-escala, ou seja, iguais ou superiores à 24 m, que foram registrados sob bandeiras de conveniência. Em relação a essa questão Gianni e Simpson apontam a Espanha, incluindo Canárias, como exemplo, e sugerem que as legislações nacionais ou a sua aplicação sejam inexistentes, não tenham capacidade ou, simplesmente, se esteja a fazer pouco para desencorajar indivíduos e empresas nacionais de possuírem ou operarem navios, principalmente de pesca, que arvoram bandeiras de não conformidade, de tal sorte que os mesmos não sentem necessidade de ocultar a sua nacionalidade e residência, bem como relações que mantenha com empresas que convenientemente assumam a propriedade dos seus bens<sup>276</sup>.

Não por acaso, os parágrafos 18 e 19 do IPOA-IUU chamam a atenção dos Estados no sentido de garantirem que os seus cidadãos e as empresas registradas no seu território não exerçam a pesca INN e no sentido de os desencorajarem a embandeirar os seus navios de pesca em Estados que operam bandeiras de conveniência.

Mas, em abono da verdade, estima-se que o número de navios registados sob bandeiras de conveniência tenha diminuído relativamente pouco mesmo após a entrada em vigor do IPOA-IUU, em facto, entre 1999 e 2005, dos quais os últimos quatro foram “cobertos” por aquele instrumento, verificou-se apenas a diminuição de 149 navios naquele sistema de registo. Apesar de o estudo que conduziu a esses dados não englobar a totalidade das bandeiras de conveniência, a assunção desse comportamento, como indicativo de tendência geral de atuação, conduz a conclusão de que a adoção do IPOA-IUU conjugado com outros meios de combate à pesca INN, regionais e nacionais, assegurou apenas um efeito limitado no desencorajamento a adoção pelos navios de pesca de larga-escala, de todo o mundo, de pavilhões de conveniência<sup>277</sup>.

Apesar da não conformidade com as regras relevantes do Direito do Mar ser peculiar as bandeiras de conveniência, existe, exatamente, a preocupação de que os Estados de registo aberto não se comprometam a assegurar, efetivamente, a observância de regras e normas pertinentes pelos navios que arvoram o seu pavilhão, no que respeita, *inter alia*, a segurança da navegação, as condições de trabalho da tripulação, a

---

landlocked Mongolia reveals that ‘provisional registrations’ and ‘postdated provisional registration[s]’ can be available after faxing a declaration of ownership and accounting authority with a payment of fees. Nonresidents can create offshore corporations in Panama, one of the flag of convenience states, in five to eight working days for € 1000”.

<sup>276</sup> GIANNI e SIMPSON, *The Changing ...*, pp. 19 e 20.

<sup>277</sup> GIANNI e SIMPSON, *The Changing ...*, p. 20.

regulamentação da pesca e a poluição marinha, uma vez que a aplicação da lei rigorosa terá um efeito negativo sobre a política económica de atracção dos navios para efeito de registo<sup>278</sup>.

A preocupação é ainda maior em relação às pescas, porque os Estados de registo aberto não se integram com outros Estados em ORGPs e, em função disso, não se vinculam às medidas de conservação e gestão dos recursos haliêuticos. Há uma nítida incompatibilidade entre essas obrigações, muito acentuadas no seio daquelas organizações, e o não exercício de controlo efetivo sobre as operações de pesca dos navios que aqueles Estados embandeiraram, uma vez que, desse modo, evitam sanções por conduta ilegal, aproximando mais as ações dos seus navios da conduta não regulamentada<sup>279</sup>.

A pesca INN por navios de bandeira de conveniência ou de não conformidade ou de registo aberto é também uma questão de premente preocupação, uma vez que eles apresentam uma propensão ao exercício dessa prática<sup>280</sup>, mas não há garantias de que navios que arvoram a bandeira de registos tradicionais não se envolvam naquela atividade. Todos os Estados de bandeira partilham um problema comum quando se trata da pesca INN, identificado como a ausência de controlo efetivo sobre os navios de pesca<sup>281</sup>, de modo que, no contexto das pescas a terminologia bandeiras de conveniência é frequentemente substituída por bandeiras de não conformidade, para que todos os Estados de bandeira que tenham optado por se manter fora dos acordos de conservação e de gestão possam ser abrangidos pelas críticas e pelos esforços internacionais, para fazer frente ao declínio contínuo das populações de peixes no alto-mar<sup>282</sup>.

Apesar das críticas há distintos estudos que ilustram que alguns Estados de registo aberto exercem um bom nível de jurisdição e controlo sobre navios de pesca de sua nacionalidade. Belize, por exemplo, surge em um desses estudos por ter conduzido

---

<sup>278</sup> TANAKA, *The International ...*, p. 162.

<sup>279</sup> KÖNIG, "Flags of ...", par. 13.

<sup>280</sup> KÖNIG, "Flags of ...", par. 13, refere que "[i]n the fisheries sector, the phenomenon of reflagging fishing vessels into FOCs as a means of avoiding compliance with international fisheries conservation and management measures has become a particularly aggravating problem". Sobre essa questão, TELESETSKY, "Laundering Fish ...", p. 952, defende que "[t]he second strategic choice that increases the attraction of IUU fishing for criminal syndicates is the option for a vessel owner to choose the flag state that will exercise jurisdiction over a vessel".

<sup>281</sup> KÖNIG, "Flags of ...", par. 1, corrobora ao afirmar que "with regard to fisheries FOCs are regarded as one of the root causes for the phenomenon of illegal, unreported, and unregulated fishing, which exacerbates the problem of over-exploitation of the world's fish stocks. It has to be pointed out, though, that neither substandard shipping nor IUU fishing is limited to ships flying a flag of convenience. FOCs are, therefore, part of the wider problem of deficient flag State jurisdiction and control".

<sup>282</sup> KÖNIG, "Flags of ...", par. 13.

17 medidas de execução, das quais multas e anulações do registo, contra navios de pesca registados no seu território entre 1997 e 2001<sup>283</sup>. Chipre e Panamá também levaram a cabo medidas similares, tendo mesmo preso proprietários e operadores de navios prevaricadores. Não se sugere, apesar disso, que sejam mais efetivos no combate a pesca INN ou que a exigência de um vínculo substancial não seja ideal, pretende-se apenas evidenciar que mesmo que a relação entre um Estado de bandeira e um navio não tenha como base um vínculo real, estão disponíveis mecanismos para todos os Estados exercerem controlo efetivo tendo como foco o combate a pesca INN<sup>284</sup>.

A circular n.º 980 do Comité de Pescas da FAO no seu Apêndice I, coloca 32 Estados na lista dos que operam bandeiras de conveniência, ao passo que a Federação Internacional dos Trabalhadores de Transporte (ITF, na sigla em inglês) identifica 35 bandeiras de conveniência, entre Estados, regiões autónomas e sistemas de registo, que operam, simultaneamente, o embandeiramento de navios mercantes como de pesca<sup>285</sup>. É importante destacar que, ao longo do tempo, o número e composição dos Estados de registo aberto tem se alterado, Estados que operavam esses registos deixaram de fazê-lo, tais como Chipre, Costa Rica e Malta, enquanto que outros que não os operavam passaram a fazê-lo, por exemplo a Albânia, Birmânia, Geórgia e a Mongólia<sup>286</sup>.

Tendo em consideração o astronômico número de navios de pesca INN que arvoram pavilhões de conveniência e a facilidade com que “saltam” de uma bandeira para outra(s), parece evidente que um mecanismo para conter o problema da pesca INN, no alto-mar, seria a eliminação do sistema de bandeiras de conveniência, cuja manutenção do *status quo* representa uma ameaça para a conservação e gestão sustentável das pescarias nas águas internacionais, além de distorcer profundamente os esforços internacionais para dar respostas a questão em torno do acesso equitativo à pesca em alto-mar. Para atingir esse desiderato, os Estados que não podem ou não irão exercer controlo efetivo sobre os navios de pesca, que operam para além das suas ZEEs, se as tiverem,

---

<sup>283</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 118; e GIANNI, Matthew, “IUU Fishing and the Cost to Flag of Convenience Countries”, Paris, 2004, p. 285.

<sup>284</sup> PALMA et al. *Promoting Sustainable ...*, p. 118.

<sup>285</sup> SWAN, *Fishing Vessels ...*, Appendix I. Não obstante serem possíveis identificar diferentes fontes relativamente as listas de bandeiras de conveniência elaboradas pela Federação Internacional dos Trabalhadores de Transporte, a que utilizamos, encontra-se disponível em «<http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>».

<sup>286</sup> KÖNIG, “Flags of ...”, par. 6.

devem ser desencorajados a registarem navios de pesca de larga-escala, exceto se circunstâncias, e critérios claramente definidos, o obrigarem<sup>287</sup>.

### 3.1.3 Obrigações do Estado de Bandeira

O art. 94 da CNUDM82 especifica as obrigações que decorrem para o Estado de pavilhão da atribuição da sua nacionalidade aos navios, naquilo que pode ser apontado como uma expansão significativa da disposição equivalente encontrada no art. 10 da CGAM58. Em sete pontos, o art. 94 da CNUDM82 detalha a extensão e a capacidade da jurisdição do Estado de bandeira e as suas responsabilidades que decorrem da sua relação com os navios de seu pavilhão<sup>288</sup>.

A primeira obrigação constante do referido artigo, e que também pode ser apontada como a principal, por as outras girarem em torno dela, é o dever de exercer efetivamente jurisdição e controlo em matérias várias, que digam respeito aos navios de sua bandeira e a todas as pessoas que se façam transportar neles [art. 94 n.º 1 e alínea b) do n.º 2]<sup>289</sup>, mas para além dessa, outras obrigações impendem sob o Estado de bandeira.

Manter um registo de navios, de onde constem os seus principais elementos de identificação [alínea a) do n.º 2 do art. 94], tomar as medidas necessárias para garantir que a navegação dos navios sob sua bandeira obedeça as condições que asseguram a segurança no mar (art. 94 n.º 3), assegurar-se de que as medidas tomadas no âmbito das suas obrigações estejam de acordo com os regulamentos, procedimentos e práticas internacionais geralmente aceites (art. 94 n.º 5), incluindo os que não emanam diretamente do Direito do Mar, como, por exemplo, os que emanam da IMO e da OIT.

Das obrigações do Estado de bandeira constam ainda o dever de acolher comunicações de ausência, ou exercício limitado, de jurisdição e controlo transmitidas por outros Estados, mediante fundamentos sérios e concretos, e tomar medidas para minimizar o seu impacto (art. 94 n.º 6), sempre que estejam em causa acidentes ou incidentes de navegação no alto-mar que envolvam um navio do seu pavilhão.

Cabe-lhe igualmente, o exercício de jurisdição e controlo em matéria administrativa, técnica e social sobre os navios de pesca, sua segurança e padrões de

---

<sup>287</sup> GIANNI e SIMPSON, *The Changing ...*, pp. 60 e 61.

<sup>288</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 160.

<sup>289</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 160, declaram que “[t]his creates a requirement that the flag state apply particular shipping and maritime laws to its flagged ships, and also relevant criminal and civil laws to the crews”. É recomendável que as disposições do art. 94.º da CNUDM82 sejam lidas em paralelo com as disposições dos arts. 217.º e 219.º da mesma convenção.

trabalho, cuja regulação resulta principalmente do Protocolo Torremolinos para a Segurança dos Navios de Pesca de 1993 e da Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos para os Marítimos dos Navios de Pesca (STCW-F, na sigla em inglês) de 1995, que fornece requisitos mínimos específicos para a certificação do pessoal a bordo dos diferentes tipos de navios de pesca. Todavia, a ausência de ratificação desses instrumentos, por parte de várias potências de pesca, faz com que o seu potencial não esteja ainda a ser plenamente explorado<sup>290</sup>.

Os deveres do Estado de bandeira abrangem a conservação e a gestão de pesca, assim sendo, deve o mesmo controlar a atividade de pesca nos seus navios, não importando onde os mesmos operem. Na Secção II da Parte VII da CNUDM82 encontramos os artigos cujas disposições ocupam-se dessa regulação no âmbito da pesca no alto-mar que, no geral, determinam que embora a liberdade da pesca naquele espaço marítimo se tenha mantido, não há mais o direito de se envolver em pesca ilimitada no alto-mar, sem ter em consideração os impactos sobre as suas medidas de conservação e de gestão (arts. 118 e 119)<sup>291</sup>. O art. 117 da CNUDM82 estende esse dever aos nacionais, e reveste-o de direito de execução, sempre que coloquem em risco as medidas de conservação e gestão dos recursos vivos no alto-mar. Essa constitui a base legal para os Estados, de bandeira e não só, levarem a cabo ações contra os nacionais que apoiem ou se envolvam em pesca INN, mesmo que se encontrem a bordo de um navio de bandeira de outro Estado, o que é reafirmado pelos parágrafos 18 e 19 do IPOA-IUU<sup>292</sup>.

Ao Estado de bandeira impende, ainda, o dever de definir condições para a marcação dos navios de pesca em conformidade com as Especificações Padrão de Marcação e Identificação dos Navios de Pesca da FAO<sup>293</sup> com base na União Internacional de Telecomunicações (ITU, na sigla em Inglês) e no *Radio Call Signs System (IRCS)*, um sistema internacionalmente estabelecido, a partir do qual a identidade

---

<sup>290</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 113.

<sup>291</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 168.

<sup>292</sup> PAPASTAVRIDIS, "Crimes at ...", p. 49; e ERCEG, Diane, "Deterring IUU fishing through state control over nationals", 2006, p. 173, que prossegue afirmando (p. 174) que "[s]everal countries, (...), have already developed national legislation ensuring that their nationals comply with conservation and management measures inside and outside their national waters. According to Section 8 of the *Australian Fisheries Management Act 1991*, the Act applies to Australian citizens, bodies corporate, boats and persons on board Australian boats. Provisions of the Act are therefore applied to any area as if it were in the Australian Fishing Zone. A similar approach is taken by South Africa, with the *Marine Living Resources Act 1998* applying to South African nationals both inside and outside the national territory. (...)"

<sup>293</sup> Exigências semelhantes constam de outros instrumentos internacionais abordados no âmbito do nosso trabalho, nomeadamente, Acordo de Conformidade da FAO (art. 3 n.º 6), Acordo de Populações de Peixes [alínea d) do n.º 3 do art. 18] e Código de Conduta da FAO (par. 8.2.3 e 8.2.4).



e a nacionalidade dos navios podem ser prontamente determinadas. Ele também é chamado a marcar as artes de pesca, em concordância com os sistemas uniformes e internacionalmente reconhecidos de marcação de engrenagens. A esse propósito a FAO propõe medidas legais e técnicas, para a referida marcação, nas Diretrizes Técnicas para a Pesca Responsável, com o objetivo de permitir a identificação do dono da engrenagem ou equipamento, com base nessas marcações<sup>294</sup>.

Inerente ao exercício das suas obrigações de jurisdição e controlo efetivos, o Estado de bandeira pode levar a cabo ações de execução necessárias para se fazer cumprir a lei. As partes VII e XII da CNUDM82 apresentam uma série de disposições distintivas e significativas construídas a partir da prática dos Estados, contudo não é nossa intenção debruçarmo-nos sob todas elas. No art. 217 da CNUDM82 lê-se que o Estado de bandeira deve assegurar a execução efetiva das regras, normas, leis e regulamentos relevantes, independentemente do local onde ocorram violações a eles (n.º 1).

Mas, as medidas de execução que incumbem ao Estado de bandeira não resultam apenas da CNUDM82. O principal instrumento de combate a pesca INN, o IPOA-IUU enfatiza a necessidade de o Estado assegurar que o navio de seu pavilhão não se envolva em pesca INN. E, em paralelo, com outros instrumentos internacionais de pesca (IPOA-IUU, par. 35; Acordo de Populações de Peixes, n.º 2 do art. 18; e Acordo de Conformidade, n.º 3 do art. 3), fornece requerimentos para que os Estados de bandeira concedam autorizações de pesca apenas para as áreas aonde tenham condições de exercer, efetivamente, as suas responsabilidades perante os seus navios de pesca<sup>295</sup>.

Infelizmente, o combate a pesca INN não pode ser dissociado das ações de execução do Estado de bandeira, apesar disso, a efetividade das ações do Estado de bandeira depende de um quadro sólido para as sanções de pesca, que incluem transformar a contravenção das medidas internacionais de conservação em uma violação no âmbito da legislação nacional, conforme defendido pelo Acordo de Conformidade (n.º 8 do art. 3) e pelo Código de Conduta (par. 8.27)<sup>296</sup>, o que não se conseguiu colocar em prática.

Em relação a isso, o n.º 2 do art. 19 do Acordo de Populações de Peixes, o n.º 8 do art. 3 do Acordo de Conformidade e o art. 7.7.2 do Código de Conduta dispõem que, as sanções para a violação das medidas de conservação e gestão de pesca no alto-mar

---

<sup>294</sup> FAO, *Fishing Operations, Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 1*, Rome, 1996, par. 36; e PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 115. Ver também: FAO, *The Standard Specifications for the Marking and Identification of Fishing Vessels*, Rome, 1989.

<sup>295</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 110

<sup>296</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 129.

devem envolver a retirada ou suspensão da autorização de pesca concedida ao navio pelo Estado de bandeira. E o Acordo de Conformidade identifica as situações específicas em que a aplicação de tal sanção se justifica, assim sendo, se um navio de pesca, previamente registado em outro Estado, tenha minado a efetividade das medidas de conservação e gestão, o Estado parte naquele acordo pode recusar conceder a autorização de pesca [alínea b) do n.º 5 do art. 3]. Ele prevê também a anulação, suspensão ou cancelamento da licença de pesca, se o navio de pesca tiver infringido as suas disposições (n.º 8 do art. 3).

O Acordo de Populações de Peixes também dispõe de medidas de execução do Estado de bandeira, em sentido semelhante. A disposição do n.º 4 do art. 22 determina que a autorização de pesca de um navio seja cancelada, se o seu capitão recusar submeter-se aos procedimentos de embarque e inspeção no alto-mar, e a alínea e) do n.º 1 do art. 19 é assertivo no sentido de que um navio envolvido numa série de violações de pesca deve ser impedido pelo Estado de bandeira de exercer a pesca no alto-mar, até que todas as sanções que lhe foram impostas sejam cumpridas<sup>297</sup>.

Em facto, a continuidade da pesca INN, como um problema global, sugere o fracasso do Estado de bandeira em exercer o controlo efetivo sobre os seus nacionais e navios de bandeira<sup>298</sup>, em última análise, entende-se existir a necessidade de imposição de um sistema que garanta que os Estados de bandeira assegurem o pleno e cabal cumprimento das suas funções e obrigações. É clara a necessidade de se equilibrar a soberania do Estado de bandeira com a responsabilidade do Estado de bandeira – o exercício de uma supervisão eficaz sobre o cumprimento dos deveres, obrigações e responsabilidades, definidas pelo Direito Internacional e Tratados de que seja parte, pelos navios que ostentam o seu pavilhão<sup>299</sup>.

### **3.2 Estado Costeiro**

A prática dos Estados ao longo dos séculos sempre reconheceu que todos os Estados costeiros têm certos direitos sobre as águas adjacentes as suas possessões territoriais, uma prerrogativa que, além de ter sido solidificada costumeiramente, mereceu grande foco na construção e desenvolvimento do Direito do Mar<sup>300</sup>. Em facto, prevaleceu

---

<sup>297</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 129 e 130.

<sup>298</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 110 e 111.

<sup>299</sup> GIANNI e SIMPSON, *The Changing ...*, p. 60.

<sup>300</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 30.

o princípio geral de direito segundo o qual na ausência de disposição expressa em sentido contrário, uma atribuição de território deve *ipso facto* acarretar a atribuição das águas dependentes do território atribuído. Um princípio amplamente confirmado pela jurisprudência<sup>301</sup>, a quem também coube a fixação clara e plena da unidade conceptual dos direitos marítimos. A terra domina o mar por intermédio das costas, impera como princípio que fundamenta o título jurídico do Estado costeiro<sup>302</sup>, um princípio identificado como detentor de natureza jurídica que se impõe na sequência da decisão de 1969 do TIJ no Casos da Plataforma Continental do Mar do Norte, que opôs a República Federal da Alemanha aos Países Baixos<sup>303</sup>.

Da noção e do princípio de adjacência litoral resulta que os Estados costeiros disponham de diferentes corpos de água, que correspondem aos que banham as costas do Estado e que estão situadas “do lado de cá” da linha de base do mar territorial (n.º 1 do art. 8 da CNUDM82), nas quais se incluem as baías, os golfos, os fiordes, os estuários, as águas adjacentes aos portos e aos ancoradouros, (...), bem como o solo e o subsolo destas zonas e espaço aéreo sobrejacente. O contemporâneo Direito do Mar assegurou o alargamento contínuo da noção de adjacência, de tal sorte que as águas interiores e o mar territorial passam a coexistir com a plataforma continental, com a zona contígua, com a ZEE e com as águas arquipelágicas<sup>304</sup>. Em relação a cada uma dessas porções de água, os Estados costeiros dispõem, tradicionalmente, do privilégio de exercer direitos de soberania, jurisdição e controlo<sup>305</sup>.

### 3.2.1 Jurisdição

A soberania do Estado costeiro, presente nas águas interiores, transborda para o mar territorial, e mesmo que o art. 17 da CNUDM82 lhe imponha limitações em sede de passagem inofensiva, a regulação do exercício das atividades de interesse fundamental,

---

<sup>301</sup> A exemplo da decisão do TIJ no Caso relativo a Disputa da Fronteira Terrestre, Insular e Marítima (El Salvador vs. Honduras: Intervenção da Nicarágua), de 1992.

<sup>302</sup> DINH et al., *Direito Internacional* ..., p. 1176.

<sup>303</sup> LOUREIRO BASTOS, *A Internacionalização* ..., p. 261. Ver também: ICJ, Reports 1969, p. 51, par. 96.

<sup>304</sup> DINH et al., *Direito Internacional* ..., pp. 1176 e 1177. A esse respeito, LOUREIRO BASTOS, *A Internacionalização* ..., p. 261, refere que “[o]s Estados têm vindo a criar os mecanismos jurídicos necessários ao aumento do espaço em que podem exercer o seu poder. Estando a apropriação do espaço terrestre concluída (...), a expansão do território dos Estados passou a ter lugar no espaço marítimo” e prossegue indicando que “desde o final da Segunda Guerra Mundial, o Estado costeiro tem vindo a expandir o seu poder, além das fronteiras terrestres, em resultado de um processo legitimado juridicamente, através da consagração dos conceitos de plataforma continental, de zona económica exclusiva e de águas arquipelágicas”.

<sup>305</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International* ..., p. 30.

pesca, exploração de recursos minerais, alfândega, saúde pública, proteção ambiental, segurança, são de sua inteira responsabilidade<sup>306</sup>. Na zona contígua, tem o direito de adotar as medidas de controlo necessárias para prevenir e punir violações as suas leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração e sanitários, que ocorram no seu espaço territorial, incluindo o mar territorial (n.º 1 do art. 33 da CNUDM82). A zona contígua, sempre que um Estado costeiro reivindique a implantação da ZEE, é preterida, e desde que tal não ocorra ela passa a corresponder a uma parcela do alto-mar<sup>307</sup>.

Não obstante a relevância das informações supra, é sobre a jurisdição do Estado costeiro na ZEE e no alto-mar que pretendemos dedicar maior atenção. Nos capítulos anteriores foram lançadas pistas relativamente ao que compete e não compete ao Estado costeiro em matéria de pesca, naqueles espaços, vamos alargar e adensar aquelas que são as prerrogativas e as limitações a que estão sujeitos nos mesmos.

### 3.2.1.1 Na Zona Económica Exclusiva

A CNUDM82 no art. 55 destaca que a ZEE corresponde a um espaço situado além do mar territorial, sendo adjacente a ele e sobre a qual recai um regime jurídico específico, codificado na sua Parte V. Enquanto inovação doutrinal do Direito do Mar, representava uma aspiração de distintos Estados costeiros que tentavam desde a década de 40 dar vida a modelos com requisitos semelhantes<sup>308</sup>. O TIJ, no caso sobre a plataforma continental que opôs Líbia e Malta, em 1985, considerou que a criação da ZEE, com a sua regra de direito em razão da distância, transformou-se em parte do Direito Costumeiro em decorrência da prática dos Estados<sup>309</sup>.

---

<sup>306</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 74. Sobre a questão TANAKA, *The International ...*, pp. 85 e 86, declara que “[t]here is no doubt that the territorial sea is under the territorial sovereignty of the coastal State (...), the coastal State can exercise complete legislative and enforcement jurisdiction over all matters and all people in an exclusive manner unless international law provides otherwise”.

<sup>307</sup> TANAKA, *The International ...*, p. 124, que refere ainda (p. 128) que “[t]he vast majority of coastal States have claimed a 200-mile EEZ”, e usa como referência uma das obras de R. R. Churchill para declarar que “100 out of the 127 coastal States Parties to the LOSC have claimed an EEZ”. Dados atualizados colocam em 136, o número de Estados costeiros que o fizeram. Para uma análise dessas informações consultar a “Table of Claims to Maritime Jurisdiction (as at 15 July 2011)”, disponível em «[http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table\\_summary\\_of\\_claims.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf)».

<sup>308</sup> DINH et al., *Direito Internacional ...*, p. 1199.

<sup>309</sup> TANAKA, *The International ...*, p. 128. Em sentido semelhante, LOUREIRO BASTOS, *A Internacionalização ...*, p. 309, afirma que “a apropriação nacional (...) a partir da década de setenta, passou a estar centrada na figura da zona económica exclusiva, que adquiriu fundamento consuetudinário ainda antes de ter sido institucionalizada e regulamentada no âmbito da Convenção de 1982”. Ver também: ICJ, Reports 1985, p. 33, par. 34.

Naquele espaço marítimo que se estende das 12 até as 200 mn (art. 57 da CNUDM82), o Estado costeiro goza de direitos de soberania que se aplicam exclusivamente para efeitos de exploração e aproveitamento económico (limitação *ratione materiae*), conservação e gestão, dos recursos vivos e não vivos, da coluna de água, do fundo do mar e do subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da zona para fins económicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos [alínea a) do n.º 1 do art. 56 da CNUDM82], entre outros.

Dar um impulso ao desenvolvimento sustentado por recursos marinhos, e a abordagem e gestão direta da tragédia dos comuns em decorrência da exploração desregrada dos recursos marinhos vivos – partindo da premissa de que a maioria das pescas mundiais se encontram dentro das 200 mn adjacentes as costas, era expectável que grandes invólucros do que anteriormente era alto-mar conduziram a gestão mais eficaz dos recursos, através da atribuição de direitos aos Estados costeiros sobre os recursos, uma vez que (em teoria) se encontram melhor colocados para regulamentar a sua exploração e valorizá-los – representaram as principais motivações para a sua fixação<sup>310</sup>.

Com o controlo, pelo menos em termos parciais, de cerca de 25% do espaço oceânico, o Estado costeiro encontra na ZEE um espaço *sui generis* que não é uma área onde goza de pleno e *ipso jure* à soberania, nem onde os outros Estados gozam de liberdades sem restrições, pelo contrário, uma amálgama que equilibra entre o regime de navegação (e outras liberdades de que gozam todos os Estados) e os direitos soberanos do Estado costeiro sobre os recursos da ZEE, que constitui a originalidade do estatuto desta<sup>311</sup>.

No que aos recursos vivos, objeto essencial da nossa pesquisa, diz respeito, a CNUDM82 no seu art. 56 determina que ao Estado costeiro é dado o direito soberano exclusivo em matéria de pesca, além de jurisdição extensiva para a regulamentação da prática naquele espaço marítimo. O exercício desses direitos inclui a determinação dos critérios a serem aplicados na definição do número de capturas permitidas, com base nas melhores provas científicas (n.º 1 e 2 do art. 61), e como os direitos convivem com os deveres, incumbe ao Estado costeiro a responsabilidade de conservar e gerir as pescarias,

---

<sup>310</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 82, que reforçam algumas ideias apresentadas acima ao afirmarem que “[t]he continuing poor state of wild ocean fisheries globally, three quarters of which are fished at, or beyond, sustainable limits, attests to the fact that the high expectations of the EEZ as a mechanism for sustainable fisheries management have not yet been attained”.

<sup>311</sup> DINH et al., *Direito Internacional ...*, p. 1202.

de modo a que elas não sejam ameaçadas pela sobre-exploração e gozem de uma exploração (n.º 3 do art. 61 e n.º 1 do art. 62)<sup>312</sup>, o que como vimos nos capítulos anteriores, em geral, os Estados costeiros não têm conseguido garantir.

A jurisdição de que o Estado costeiro goza na ZEE possibilita-lhe, também, autorizar que outros Estados procedam a exploração dos seus recursos vivos (n.º 2 do art. 62 da CNUDM82). E não se pode ignorar que dentro da ZEE e no gozo dos seus direitos de soberania, o Estado costeiro pode, igualmente, regular um vasto leque de atividades relacionadas com a pesca<sup>313</sup>, um elemento marcado por alguma polémica, principalmente no que às atividades de *bunkering* exercidas em apoio a navios estrangeiros que exercem pesca na ZEE de um Estado costeiro, diz respeito<sup>314</sup>.

Contudo, no que concerne aos esforços que o Estado costeiro deve empreender para prevenir, dissuadir e eliminar a pesca INN no espaço correspondente a sua ZEE, o art. 73 da CNUDM82, no seu número 1, fornece um guia normativo segundo o qual podem ser tomadas as medidas que forem necessárias, incluindo visita, inspeção, apresamento e medidas judiciais, não apenas aos navios nacionais, mas também aos estrangeiros (uma ideia reforçada pelo n.º 4), para garantir o cumprimento das leis e regulamentos por ele adotados em conformidade com a referida Convenção. Uma combinação de jurisdição para legislar e para assegurar a sua execução. Jurisprudência recente do TIDM veio acrescer a essa lista de medidas o confisco de navios naquele espaço, uma medida não prevista na CNUDM82, mas que aquele tribunal defende no parágrafo 257 da decisão de 14 de abril de 2014, do caso n.º 19, Caso MV/Virgínia G (Panamá vs. Guiné Bissau)<sup>315</sup>.

### 3.2.1.2 No Alto-mar

Em decorrência da sobrepesca global e da reivindicação das ZEEs pelos Estados costeiros, frotas de pesca foram conduzidas ao pouco regulamentado alto-mar em busca de novos lugares para exercer a sua atividade, o que para além de provocar a concentração

---

<sup>312</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 88.

<sup>313</sup> Idem.

<sup>314</sup> Uma análise detalhada sobre a regulação pelo Estado costeiro do exercício do *bunkering* e outras atividades que podem ser exercidas na ZEE pode ser encontrada em LOUREIRO BASTOS, Fernando, “O Contributo do Tribunal Internacional do Direito do Mar para a Clarificação dos Poderes dos Estados Costeiros na Zona Económica Exclusiva”, in CHANTAL RIBEIRO, Marta (Coord.), 20 Anos da Entrada em Vigor da CNUDM: Portugal e os Recentes Desenvolvimentos no Direito do Mar, CIIMAR-FDUP, Porto, 2015, pp. 37 a 53, e-book disponível em «<http://www.ciimar.up.pt/>».

<sup>315</sup> TANAKA, *The International ...*, p. 131. Os elementos processuais do Caso MV/Virgínia (Panamá vs. Guiné Bissau) encontram-se disponíveis em «<https://www.itlos.org/cases/list-of-cases/>».

da atividade de pesca em alguns dos oceanos, se consubstancia em desafios consideráveis para assegurar a sua efetiva gestão e das suas unidades populacionais. Além de se imporem preocupações cada vez mais crescentes de cariz ambiental, não apenas no alto-mar, mas em particular, por se tratar de um espaço de liberdades e pouco regulamentado. Problemas que conduzem a discussões em torno da necessidade de adoção de um conjunto de medidas, e da necessidade dos Estados assumirem maiores responsabilidades no asseguramento e manutenção da saúde dos oceanos, numa escala mundial<sup>316</sup>.

Da ideia de ausência de soberania territorial dos Estados no alto-mar resulta claro que a jurisdição do Estado costeiro se esvazia ao adentrarmos naquele espaço marítimo. Indubitavelmente, vai restar-lhe a possibilidade de exercer todas as liberdades que podem igualmente ser exercidas pelos demais Estados costeiros, mas de igual modo por aqueles que não dispõem de litoral, conforme previsto pelo art. 87 da CNUDM82.

Relativamente ao exercício da pesca no alto-mar algumas chamadas de atenção se impõem. Estando atualmente limitada a liberdade no alto-mar em matéria de pesca, convém destacar que, essa limitação à atuação livre e unilateral dos Estados, em geral, decorre da CNUDM82, Parte VII, Secção II<sup>317</sup>, mas também de compromissos assumidos pelos Estados por intermédio de acordos ou por cumprimento de decisões de ORGPs a que estejam vinculados<sup>318</sup>, para dar vazão aquele objetivo convencionalmente definido.

Porém, os contornos jurídicos de os recursos naturais vivos poderem ser capturados no alto-mar, sujeitos a jurisdição exclusiva do Estado de bandeira empurra a atividade de pesca para um cenário de competição entre os diversos Estados, dispostos a apropriarem-se ao máximo dos recursos haliêuticos disponíveis<sup>319</sup>, ficando a preocupação com a sua conservação e gestão relegada para um plano a considerar. No alto-mar, no âmbito do moderno Direito do Mar, a pesca não é proibida, não é ilegal, nem tão pouco comporta elementos de não declaração ou declaração deturpada, não obstante ser não regulamentada, incentivar e impactar negativamente na pesca legal e declarada.

---

<sup>316</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 146.

<sup>317</sup> A esse respeito, ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 157, afirmam que “[i]mportantly, article 116 makes clear that whilst all states have the right for their nationals to engage in fishing on the high seas, this activity must be undertaken subject to their treaty obligations, certain rights and duties of coastal states as identified in Part V of the LOSC, and other relevant provisions of section II”.

<sup>318</sup> LOUREIRO BASTOS, *A Internacionalização ...*, pp. 594 e 598.

<sup>319</sup> LOUREIRO BASTOS, *A Internacionalização ...*, pp. 616 a 617.

### 3.2.2 Combate à Pesca INN

De diferentes formas, a implementação de ZEEs criou condições favoráveis para o exercício da pesca INN. As suas dimensões, não asseguram aos Estados costeiros apenas um “mar” de recursos haliêuticos a sua disposição, mas também um pesado fardo sempre que o assunto seja a efetiva gestão dos mesmos e a aplicação da sua jurisdição, o que proporciona um “terreno” fértil para a pesca INN<sup>320</sup>. Coube ao IPOA-IUU a identificação de um conjunto de medidas para auxiliarem os Estados costeiros a fazerem face aos constrangimentos que muitos enfrentam na gestão e controlo das ZEEs. O parágrafo 51 daquele instrumento determina que cada Estado costeiro deve implementar medidas para prevenir, dissuadir e eliminar a pesca INN na zona económica exclusiva, em facto, uma reafirmação de poderes conferidos aos Estados costeiros pela CNUDM82<sup>321</sup>.

As medidas do Estado costeiro para combater a pesca INN devem à partida ser repartidas entre as que se aplicam as zonas marítimas sob soberania e as zonas marítimas sob direitos soberanos, desde logo porque em termos jurídicos medidas que possam livremente ser aplicadas aos espaços de soberania podem conflitar com outras normas, sempre que se transponha a sua aplicação para espaços onde se exercem apenas direitos de soberania<sup>322</sup>, é crucial que na aplicação das leis e dos regulamentos do Estado costeiro não se violem as limitações do art. 73 da CNUDM82.

No que tange as zonas marítimas onde o Estado costeiro exerce direitos soberanos, os arts. 62 n.º 4 e 73 da CNUDM82 fornecem o âmbito e o conteúdo das medidas que podem ser adotadas no combate à pesca INN e que são detalhadamente descritas no parágrafo 51 do IPOA-IUU. Entre o licenciamento das embarcações de pesca estrangeiras e das exigências de que se cumpram as medidas de conservação, bem como as disposições constantes das leis e dos regulamentos estatais (n.º 4 do art. 62), até uma descrição dos seus poderes de execução relativamente as embarcações de pesca

---

<sup>320</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 131, que ilustram o problema com o exemplo das diferentes ilhas na região do Pacífico Sul para quem a reivindicação das ZEEs representou significativas parcelas do oceano transferidas para as suas jurisdições e indicam que “Kiribati has an EEZ of 3.1 million square km and a land area of only 690 square km, resulting in a land to sea ratio of 1:6000”.

<sup>321</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 131 e 132.

<sup>322</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 134 referem que alguns Estados costeiros distinguem as sanções em função de violações de pesca cometidas nos espaços de soberania e violações que tenham sido cometidas na ZEE, enquanto outros não o fazem. E notam que “under the Australian *Fisheries Management Act 1991* (Cth), the penalty for using a foreign fishing vessel in the territorial sea within the Australian Fisheries Zone include both fine and imprisonment, while only fines apply for a similar offence in the Australian Fisheries Zone outside the territorial sea”.



licenciadas e não licenciadas (n.º 1 do art. 73), os dois artigos fornecem o quadro de que os Estados costeiros dispõem para fazer frente a pesca INN. A existência de um quadro político-jurídico por si só não resolve o problema, na verdade, o verdadeiro desafio aos Estados costeiros reside no desenvolvimento e implementação das ferramentas necessárias para aplicar as disposições do IPOA-IUU, da CNUDM82<sup>323</sup> e de todos os instrumentos internacionais que focam, direta ou indiretamente, o problema da pesca INN. As próximas páginas ficam reservadas para a análise em mais detalhes dessa relação.

### **3.2.2.1 Aplicação de Leis e Regulamentos de Pesca**

Conforme referimos acima, as medidas de execução de que o Estado costeiro dispõe para combater a pesca INN encontram a sua base jurídica nos n.º 4 do art. 64 e n.º 1 do art. 73 da CNUDM82. Nos termos da alínea k) do n.º 4 do art. 64, as leis e regulamentos que o Estado costeiro pode adotar no âmbito dos seus direitos de soberania, em relação a ZEE, incluem medidas de execução. Por outro lado, ao Estado costeiro cabem ainda poderes de repressão na ZEE, conforme n.º 1 do art. 73 da CNUDM82, que incluem o embarque, a inspeção, o apresamento/aprisionamento e os processos judiciais, que possam ser necessários para assegurar a legislação nacional, desde que não viole a CNUDM82<sup>324</sup>.

Uma melhor compreensão dos poderes de execução do Estado costeiro exige a sua categorização entre medidas e mecanismos de natureza “ativa” e de natureza “passiva”. Os primeiros apresentam como principal característica o envolvimento de ações policiais, enquanto que aquelas de natureza passiva, complementares as outras, incluem a recolha de informações, a utilização de dados VMS e a sua partilha<sup>325</sup>.

#### **3.2.2.1.1 Execução de Leis e Regulamentos**

A identificação, a aproximação, o embarque, a inspeção e o desembarque correspondem as etapas fundamentais das medidas ativas de embarque, inspeção e apresamento de navios, que podem decorrer de ações de inspeção de rotina ou de suspeitas de violações de leis e regulamentos. Quando esteja em causa a segunda, a entidade designada pelo Estado costeiro, com autoridade para a efetivação da abordagem e da

---

<sup>323</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 135 e 136.

<sup>324</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 147.

<sup>325</sup> Idem.

inspeção deverá a partida determinar a existência da violação por parte do navio de pesca e assegurar que o embarque e, posterior, desembarque do navio possam ser feitos em segurança<sup>326</sup>.

A inspeção de navios de pesca no mar visa, principalmente, a recolha de dados que auxiliem na determinação da conformidade das operações levadas a cabo com os termos da licença e regulamentos de pesca. A verificação dos diários de bordo deve permitir que os inspetores de pesca procedam a reconstrução das atividades de pesca do navio a partir do momento da sua entrada na ZEE do Estado costeiro. Todavia, as medidas de embarque e de inspeção não são os únicos elementos que um quadro jurídico eficaz nesse sentido deve comportar, as mesmas devem ser acrescidas do apresamento dos navios, da apreensão das artes de pesca e instrumentos complementares, documentos e outros registos, bem como da repressão dos operadores e aplicação de punições<sup>327</sup>.

#### **3.2.2.1.1.1 *Hot Pursuit***

O direito de perseguição, enquanto garantia do Direito Internacional Contemporâneo e medida de execução do Estado costeiro, deve a sua codificação a CGAM58 (art. 23), apesar da sua aplicação às águas arquipelágicas, ZEE e plataforma continental ter sido assegurada pelo n.º 2 do art. 111 da CNUDM82. A partir desses espaços marítimos, o Estado costeiro tem o direito de perseguir e apreender, em alto-mar, um navio que tenha violado as suas leis e os seus regulamentos dentro dos limites da jurisdição nacional, incluindo as relativas à conservação e gestão dos recursos haliêuticos<sup>328</sup>.

É importante destacar que o exercício do direito de perseguição pelo Estado costeiro se encontra limitado a uma série de condições. A perseguição deve ter início enquanto a embarcação de pesca estrangeira estiver dentro da área de jurisdição relevante, onde ocorreu a alegada violação, e apenas na sequência de um sinal visual ou auditivo que solicite paragem (n.º 4 do art. 111 da CNUDM82). Por outro lado, a perseguição deve ser contínua, sem interrupções, e deve cessar tão logo o navio perseguido adentre o mar territorial do Estado do seu pavilhão ou de um Estado terceiro<sup>329</sup>. A CNUDM82 também impõe que a perseguição seja exercida por navios de guerra, aeronaves militares ou outros

---

<sup>326</sup> Ibidem.

<sup>327</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 147 e 148.

<sup>328</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 148; e ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 415

<sup>329</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, pp. 416 e 417.

navios e aeronaves, desde que claramente identificadas e identificáveis como estando ao serviço do Estado (n. 5 do art. 111). Para assegurar que a perseguição não seja interrompida, e tendo em conta as suas limitações, os meios utilizados no exercício da perseguição podem ser substituídos ou alternados (n.º 6 do art. 111 da CNUDM82)<sup>330</sup>.

Todavia, tal como está redigida, a norma do art. 111 da CNUDM82 não foi capaz de evitar conflitos de interpretação na prática, levando a que a sua solução ocorra por intermédio de decisões judiciais. A decisão mais importante em torno da questão foi tomada pelo TIDM no segundo litígio que envolveu os mesmos Estados e o mesmo navio. No denominado Caso M/V Saiga (N.º 2), o navio petroleiro Saiga registado com o pavilhão de São Vicente e Granadinas, que se dedicava ao exercício da atividade de *bunkering* a navios de pesca, e outras embarcações ao largo da costa da África Ocidental, foi alegadamente perseguido dentro da ZEE da Guiné e apresado em alto-mar, em outubro de 1997, por ter ao longo de 24 horas alterado a sua posição da zona contígua para a ZEE além das 24 mn daquele país, sob a acusação de contrabando, fraude e evasão fiscal<sup>331</sup>.

A Guiné alegou que cumpriu os requisitos do *hot pursuit*, mas São Vicente e Granadinas recorreu ao TIDM por não concordar com a base jurídica do apresamento e da perseguição empreendida. Após analisar a questão, o TIDM concluiu que os requisitos do exercício do direito de perseguição são cumulativos, ou seja, o exercício de *hot pursuit* apenas encerra legitimidade, no âmbito da CNUDM82, quando todos os requisitos previstos pelo seu art. 111 são cumpridos<sup>332</sup>.

O direito de perseguição encerra particularidades<sup>333</sup>, uma das quais é a *hot pursuit* multilateral, em torno da qual surgiram questionamentos quando começou a ser observada na prática dos Estados, desde logo porque a mesma levantou dúvidas em relação a sua compatibilidade com o art. 111 da CNUDM82. Da prática dos Estados, dois exemplos destacam-se. O primeiro, em 2001, envolveu o navio South Tomi que arvorava o pavilhão do Togo e que foi perseguido pelo navio de bandeira australiana, Southern

---

<sup>330</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 148.

<sup>331</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 416.

<sup>332</sup> Idem. Ver também: ITLOS, The M/V Saiga (No. 2) Case (*Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea*) (*Admissibility and Merits*), Case No. 2, Judgement of 01 July 1999, par. 146.

<sup>333</sup> TANAKA, *The International ...*, pp. 170 a 172, identifica pelo menos três e refere que “[t]he first (...) relates to the validity of hot pursuit that involves ship in pursuit from two or more coastal States (...) [t]he second (...) the validity of the doctrine of constructive presence” que “allows the coastal State to arrest foreign ships which remain on the high seas but commit an offence within the territorial sea or the EEZ by using their boats”, e “[t]he third issue to be addressed involves the use of force in the exercise of the right of hot pursuit”. A nossa abordagem vai se limitar a primeira por parecer-nos ser a que mais relevância assume no debate que envolve o direito de perseguição.

Supporter, ao largo do Oceano Antártico, desde a ZEE subjacente a ilha australiana de Heard, durante 14 dias, e por aproximadamente 3.300 mn, tendo posteriormente a perseguição sido assumida por dois navios da marinha sul-africana, nos quais também se faziam transportar agentes australianos, tendo os mesmos conseguido parar e apresar o navio à 320 mn ao sul da Cidade do Cabo. O segundo caso, data de 2003 e também envolveu o Southern Supporter, que empreendeu uma perseguição de 21 dias ao navio de pavilhão uruguaio, Viarsa I, e cujo objetivo só foi concretizado com o apoio de navios de bandeira sul-africana e britânica<sup>334</sup>. Voltaremos a esse caso quando abordarmos as medidas de MCS.

Cumpridos os requisitos formais de *hot pursuit* previstos no art. 111 da CNUDM82, em presença da omissão da Convenção em relação a multilateralidade do direito de perseguição e na ausência de protestos por parte dos Estados de bandeira, envolvidos nos casos supra, parece não existirem fundamentos para a contestação do direito de perseguição multilateral dos Estados costeiros, que em sede de medidas de cooperação para combate de ameaças comuns, como por exemplo pesca INN, optem por renunciar, em circunstâncias particulares, aos seus direitos de soberania, e com efeito derogando a norma do n.º 3 do art. 11 da CNUDM82<sup>335</sup>.

O potencial do direito de perseguição para dissuadir a pesca INN por navios estrangeiras é imenso, desde que use procedimentos adequados e seja efetivo<sup>336</sup>.

#### **3.2.2.1.1.2 Aplicação de Sanções**

Nos anos a seguir a identificação do exercício da pesca INN, os seus operadores raramente eram apreendidos e processados, e quando o fossem, as sanções de que eram alvo eram tão insignificantes que não eram capazes de evitar a reincidência por parte dos mesmos<sup>337</sup>. A despeito, o desenvolvimento e a aplicação, pelos Estados costeiros, de sanções coerentes e transparentes, que comportem gravidade capaz de impedir de modo eficaz o exercício da pesca INN e o acúmulo de benefícios a partir da mesma, são exigências claras de distintos instrumentos internacionais de pesca, entre eles,

---

<sup>334</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 417.

<sup>335</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, pp. 417 e 418, e dão como exemplo de acordo de cooperação, o “2003 Australian France Treaty applicable in the Southern Ocean which allows each State to request assistance from the other State when engaged in a hot pursuit, and also for hot pursuit to continue through the territorial sea of the other State provided they are informed and no physical law enforcement or other coercive action is taken against the pursued vessel whilst in those waters”.

<sup>336</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 149.

<sup>337</sup> METUZALS et al., “One Fish ...”, p. 168.

naturalmente, o IPOA-IUU (par. 21), mas também o Acordo de Populações de Peixes (art. 12 n.º 2), o Acordo de Conformidade (art. 3 n.º 8) e o Código de Conduta (art. 8.2.7).

Mesmo que a sua função seja amplamente difundida por normas jurídicas (internacionais e internas), o seu relevante potencial dissuasório da pesca INN destacado e louvado, não se pode ignorar dois requisitos básicos para a sua aplicação às violações de pesca. A aplicação das sanções deve, primeiro que tudo, ocorrer de forma coerente e transparente, para assegurar que as mesmas sejam justas e não discriminatórias, como recomendam os parágrafos 52 e 65 do IPOA-IUU; além disso, é necessário que as autoridades assegurem que as sanções sejam suficientemente severas, porque ao fornecer a base para um ganho económico ilícito extenso, a pesca INN mais facilmente pode ser desincentivada se as sanções que lhe forem impostas excederem os benefícios dos seu exercício, conforme defendemos e justificamos no capítulo anterior<sup>338</sup>.

Mas esses requisitos não têm sido fáceis de cumprir, em parte porque o IPOA-IUU, não fornece orientações em relação a como se podem construir sanções transparentes, coerentes e, simultaneamente, graves para combater a pesca INN. Não é igualmente claro relativamente as formas que podem assumir as punições impostas aos navios de pesca e aos operadores INN, transferindo para os Estados costeiros a responsabilidade pela definição das mesmas com base nas respetivas políticas de gestão nacionais<sup>339</sup>.

Conforme referimos no primeiro capítulo, nos termos desse instrumento não vinculativo recomenda-se aos Estados que promulguem, voluntariamente, instrumentos nacionais de combate à pesca INN, os NPOAs<sup>340</sup>. Como é expectável, no processo de elaboração desses instrumentos, os Estados são chamados a atender a recomendação do parágrafo 21 do IPOA-IUU, apresentada no início desse ponto, e incluir nos mesmos um regime de sanções civis, baseado em sanções de natureza administrativas (parte final do par. 21 do IPOA-IUU), sem embargo de, não haver menção direta naquele instrumento à adoção de sanções penais, não parece absurdo que à letra da parte inicial da recomendação do referido parágrafo elas possam ser previstas nos NPOAs.

Em facto, mesmo tendo fornecido uma visão útil dos esforços dos Estados para combaterem a pesca INN, via de regra, os NPOAs de forma surpreendente “minimizam”

---

<sup>338</sup> Idem.

<sup>339</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 149 e 150.

<sup>340</sup> FAO, *International Plan ...*, Parte IV, par. 16.

a componente de crime organizado que a pesca INN encerra e pouco especificam os meios através dos quais se pode dar-lhe resposta.

Notamos isso mesmo se tomarmos como exemplo os NPOAs de três das principais potências pesqueiras mundiais, a Austrália, os EUA e o Japão. Apesar de relatar o resultado de processos judiciais instaurados contra operadores INN, nos quais se inclui uma pena de prisão de 18 meses por pesca ilegal de 10 tons de orelhas do mar, o NPOA australiano não é claro relativamente a extensão mínima e máxima das sentenças penais ditadas aos pescadores. O estado de Victoria, onde recai sobre a pesca ilegal de orelha do mar uma pena máxima de 5 anos de prisão, é exceção<sup>341</sup>. Por sua vez, o NPOA norte-americano também fornece informações ténues sobre processos e sanções criminais, enquanto estratégias para combater a pesca INN, ainda assim faz referência a acusação de pesca ilegal, no âmbito da Lei Lacey, que conduziu a uma sentença de 8 anos de prisão, apontada como uma das mais longas sentenças aplicadas sob aquela lei<sup>342</sup>. E ainda que o NPOA japonês aponte que as sanções penais podem conduzir a uma pena de prisão de até três anos, é superficial na abordagem da criminalização como estratégia para combater a pesca INN e não apresenta detalhes sobre como as sanções penais devem ser aplicadas<sup>343344</sup>.

Apesar disso, e transpostos para a realidade dos instrumentos legais estritamente domésticos, a margem discricionária concedida aos Estados costeiros permite identificar legislações e regulamentos de pesca que apesar de coincidirem na qualificação das violações de pesca por navios estrangeiros (e nacionais), particularmente no mar territorial, como atos ilegais, atribuem sanções distintas para as mesmas. Nem todas as legislações domésticas fornecem sanções criminais para as violações de pesca, apesar da imposição de punições severas relativamente a algumas atividades de pesca ilegal terem ganho aceitação generalizada. As violações de pesca que para uns são crime, para outros correspondem a sanções administrativas, podendo também corresponder aos dois, noutros<sup>345</sup>.

---

<sup>341</sup> Australia, *Australian National Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Australian Department of Agriculture, Fisheries & Forestry, 2005, pp. 80 e 81.

<sup>342</sup> USA, *National Plan of Action of the United States of America to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*, Department of State et al., 2004, p. 6, nota de rodapé 5.

<sup>343</sup> Japan, *Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)*, Fisheries Agency of Japan, 2004, pp. 3 e 4.

<sup>344</sup> TELESETSKY, "Laundering Fish ...", p. 963, notas de rodapé 117 a 119.

<sup>345</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 262.

Por exemplo, o Decreto n.º 1 de 1992 sobre Pesca Marítima da Nigéria de 1992 (art. 10) e a Lei do Mar Territorial e ZEE da Tanzânia de 1989, no Capítulo 17f, preveem penas de prisão por até dois anos para os operadores INN envolvidos nas violações, sendo possível apontar punições leves como ocorre na Islândia, cuja Lei de Pesca na Jurisdição de Pesca da Islândia de 1976 (art. 20) limita a pena de prisão ao capitão à seis meses, e mais severas a exemplo das previstas na Lei n.º 25 de Conservação e Gestão de Pescas do Malawi de 1997, nas Secções 12 e 13, segundo a qual operadores de pesca estrangeiros que violem a legislação sobre a matéria incorrem em penas de prisão de até 10 anos<sup>346</sup>.

No entanto, a mesma margem discricionária não se aplica as zonas marítimas onde o Estado costeiro não é soberano, apesar de dispor de direitos de soberania, nomeadamente na ZEE. As sanções aplicadas as infrações ou violações de pesca cometidas por navios de pesca estrangeiros entre as 12 mn e as 200 mn, mormente as sanções penais, sofrem restrições como resultado da norma do art. 73 da CNUDM, como já referido. Mas, a norma limitativa do n.º 2 do art. 73, ao determinar que as embarcações apresadas e as suas tripulações devem ser libertadas sem demora logo que prestada uma caução idónea ou outra garantia, reacende a discussão em torno dos requisitos básicos para aplicação das sanções, que transpostas as ZEEs assumem, fundamentalmente, a forma pecuniária em decorrência da restrição imposta pela norma do n.º 3 do art. 73. Tem-se, em função disso, e frequentemente, levantado a questão da “razoabilidade” da caução. Uma questão que tem oposto distintos Estados em litígios que não têm sido possíveis de solucionar a não ser com intervenção judicial<sup>347</sup>.

A inexistência de um valor mínimo e de um valor máximo que sirvam de parâmetros para a fixação da caução ou outra garantia financeira, identificada como razoável pelo Estado costeiros, aos navios de pesca estrangeiros que se encontrem em violação das leis e regulamentos nacionais, e que tenham, por exemplo, sido apresados, surge como mote para a contestação frequente de cauções fixadas pelos Estados costeiros<sup>348</sup>.

Um “guia” dos elementos a considerar no momento da fixação de uma caução razoável para o asseguramento da pronta libertação do navio e da tripulação tem sido

---

<sup>346</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 150. Ver também: Barbados, *Fisheries Act, Cap. 391 Fisheries (Management) Regulations*, 1998, Sec. 15; Federal States of Micronesia, *Chapter 3 of Title 18 of the Code of Federated States of Micronesia – Regulation of Foreign Vessels*, Sec. 317; Iceland, *Act Regarding Fisheries Within the Fisheries Jurisdiction of Iceland*, 1976, Art. 20; Malawi, *Fisheries Conservation and Management Act, 1997 (No. 25 of 1997)*, Sec. 12 and 13; Malaysia, *Fisheries Act 1985 (Act 317)*, Sec. 25; Nigeria, *Sea Fisheries Decree 1992 (No. 71 of 1992)*, Art. 10.

<sup>347</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 150.

<sup>348</sup> Idem.

fornecida pela jurisprudência do TIDM, em facto, o Tribunal tem sido frequentemente solicitado a decidir sobre essas questões. No Caso M/V Saiga (São Vicente e Gradinas vs. Guiné), o Tribunal apontou a quantidade, a natureza e a forma da caução ou garantia financeira como critérios de razoabilidade, dois anos depois, no Caso Camouco (Panamá vs. França) se verificou a evolução da prática do Tribunal, que considerou na avaliação da razoabilidade da caução ou garantia financeira cobrada pela França, a gravidade das alegadas infrações, as sanções impostas ou imputáveis à luz da legislação francesa, o valor do Camouco e da sua carga, bem como o montante e a forma da obrigação imposta pelo Estado de apresamento (a França). Não obstante, o TIDM deixou patente que não pretende mensurar o peso de cada um desses “critérios” na avaliação da razoabilidade da caução ou garantia financeira ou apontá-los como elementos de uma lista completa<sup>349</sup>.

Contudo, há um desacordo entre a avaliação da razoabilidade da caução do TIDM e a ênfase pelo IPOA-IUU da necessidade de aplicação de sanções suficientemente severas para dissuadir a prática de pesca INN (par. 21). Se pode questionar se uma caução ou garantia financeira deve ser considerada irrazoável quando um Estado costeiro entende ser a necessária para a garantia efetiva da sua lei e regulamentos de pesca<sup>350</sup>.

Esse afastamento posicional é bem representado num caso que o TIDM foi chamado a julgar. No Caso Volga (Federação Russa vs. Austrália), o navio de pesca de palangre com o mesmo nome, de pavilhão russo, foi abordado em fevereiro de 2002 pela Marinha da Austrália no alto-mar adjacente a ZEE das Ilhas Heard e McDonald, transportando mais de 131 tons. de marlonga negra. Seguidos os trâmites legais, a Austrália fixou uma caução no valor de AU\$ 3.332.500 milhões, dos quais AU\$ 1.920.000 milhão correspondiam a garantia referente a avaliação do valor do Volga, do combustível, dos lubrificantes e das artes de pesca e AU\$ 412.500 mil para assegurar o pagamento de multas eventualmente aplicadas aos membros da tripulação no âmbito de processos criminais levantados contra eles<sup>351</sup>.

O TIDM avaliou a sua razoabilidade, tendo concordado com a primeira, mas recusado a utilidade prática da segunda, porque os três tripulantes visados nos processos

---

<sup>349</sup> RIGG et al., *Halting IUU ...*, p. 394; ITLOS, *The M/V Saiga Case (Saint Vincent and the Grenadines v. Guinea) (Prompt Release)*, Case No. 1, Judgement of 04 December 1997, par. 82; e ITLOS, *The Camouco Case (Panama v. France) (Prompt Release)*, Case No. 5, Judgement of 07 February 2000, par. 76.

<sup>350</sup> RIGG et al., “Halting IUU ...”, p. 394.

<sup>351</sup> Idem.



foram libertados mediante pagamento de outra caução por decisão do Tribunal Supremo da Austrália Ocidental e regressaram ao seu país, Espanha.<sup>352</sup>.

A par da aplicação de sanções pela fixação de caução ou garantias financeiras, alguns Estados aplicam sanções administrativas para punir violações de pesca nas suas ZEEs, ou seja, aquelas impostas por órgãos administrativos, ou por uma instituição independente, por violação do regulamento ou regra definida por aquele órgão ou instituição ou promulgada pelo Parlamento, sem a intervenção de um tribunal. Todavia, a jurisprudência do TIDM sugere que uma caução razoável ou outra garantia, a que se refere o n.º 2 do art. 73.º da CNUDM82, assumem, obrigatoriamente, natureza financeira, pelo que, as garantias não financeiras não podem ser consideradas como elementos de uma caução ou garantia válida relativamente as supostas violações de pesca, por parte de uma embarcação de pesca estrangeira na ZEE de um Estado costeiro<sup>353</sup>. Essa não é, todavia, uma opinião partilhada por todos os juízes do Tribunal.

Conquanto que as normas dos instrumentos internacionais de pesca, identificadas acima, estabelecem como exigência a imposição de sanções adequadas contra as violações das leis e dos regulamentos de pesca, elas não fornecem orientações que possibilitem de maneira clara determinar o grau de gravidade que se pode atribuir a uma sanção para que ela tenha capacidade de, eficazmente, lidar com a questão da pesca INN. Naturalmente, essa é uma questão que se afasta diametralmente da possibilidade de consenso, desde logo porque a sua abordagem, interpretação e compreensão é fortemente influenciada pelo ponto de vista, naturalmente pouco parcial, dos intervenientes diretos na questão.

O exemplo disso mesmo é possível encontrar num incidente que envolveu um navio de pesca taiwanês. Em janeiro de 2008, o navio de pesca FV Chu Huai No. 638 registado em Taiwan foi identificado a pescar ilegalmente em águas sob jurisdição de Tonga. Com base nos regulamentos nacionais de pesca, as autoridades taiwanesas suspenderam a licença de pesca do navio por três meses, suspenderam ainda a licença do capitão do navio por seis meses e o sancionaram com a frequência de treinamento que deveria ocorrer no seu país de origem. A fixação de tais sanções, no entender das autoridades de Tonga não eram, ao abrigo da sua legislação nacional de pesca,

---

<sup>352</sup> RIGG et al., "Halting IUU ...", p. 394. Ver também: ITLOS, The "Volga" Case (*Russian Federation v. Australia*) (*Prompt Release*), Case No. 11, Judgment of 23 December 2002, paras. 72 a 74.

<sup>353</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 151.

suficientemente graves para os crimes cometidos pelo navio FV Chu Huai No. 638, pelo que exigiu o pagamento de uma multa de aproximadamente US\$ 238 mil<sup>354</sup>.

Uma terceira questão que se levanta se relaciona com o facto de que, como são atualmente fixadas, as cauções refletem, essencialmente, o custo económico da prática violatória, excluindo quase que sistematicamente o custo ambiental que a pesca INN acarreta. Uma sanção que obedecesse não apenas perdas económicas, mas também ambientais consideraria, pelo menos, o valor do recurso afetado pelas práticas insustentáveis, o efeito da perda do referido recurso para o ecossistema, além do impacto da atividade sobre o ambiente<sup>355</sup>.

Essa é outra questão em relação a qual o TIDM tem se mostrado tímido. No caso Volga, a que nos referimos acima, a Austrália exigiu uma terceira garantia, que consistia no pagamento de AU\$ 1.000.000 milhão para a instalação de um sistema VMS totalmente operacional e a observância das medidas de conservação marinha desenvolvidas no âmbito da CCAMLR, da qual é membro. Dentro da análise a que foi chamado a proceder, em relação a razoabilidade da garantia fixada pela Austrália, o Tribunal assinalou que compreendia as preocupações internacionais com a pesca INN, mas que não considerava, com base no processo em questão, que o Estado costeiro tivesse direito, no exercício dos seus direitos de soberania concedidos pela CNUDM82, de fixar garantias daquela natureza, além de que não era possível assegurar que tais condições pudessem ser incluídas na “caução ou outra garantia” prevista pelo n.º 2 do art. 73 da CNUDM82<sup>356</sup>.

### **3.2.2.2 Monitoramento, Controlo e Vigilância**

Identificadas como a “melhor esperança” para prevenir, impedir e eliminar a pesca INN, as medidas de MCS, desde que efetivas são a opção mais viável para garantir o cumprimento das obrigações e dos direitos constantes do n.º 4 do art. 62 e do n.º 1 do

---

<sup>354</sup> PALMA et al, *Promoting Sustainable ...*, p. 152. A Secção 40, art. 40.º, da Lei de Gestão de Pesca de Tonga prevê para as violações de pesca mais “leves” multas de até T\$ 500 mil, sendo que as mais “graves” ficam sujeitas a sanções financeiras não superiores à T\$ 1.000 milhão. Por sua vez, as sanções previstas pela Lei de Pescas de Taiwan são, visivelmente mais leves, ao determinar no art. 10 que em caso de violação às suas normas, as autoridades de pesca “may restrain or suspend the operator’s right to operate any fishery, or render administrative disposition of suspending his/her fishing license for not more than one year. Where the violation is considered gross, the central competent authority may withdraw the approval of the fishery operation or revoke the fishing license of the fishery operator”. Ver: Kingdom of Tonga, Fisheries Management Act 2002 (Act 26 of 2002), Art. 40 e Taiwan, Fisheries Act of 11 November 1929 (Consolidation/Reprint: 1 July 2015), Art. 10.

<sup>355</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 152.

<sup>356</sup> RIGG et al., “Halting IUU ...”, p. 395. Ver também: ITLOS, The “Volga” Case (*Russian Federation v. Australia*) (*Prompt Release*), Case No. 11, Judgment of 23 December 2002, paras. 76 e 77.

art. 73 da CNUDM<sup>82</sup>. Enquanto conjunto de técnicas patrocinadas pelo Estado costeiro para dissuadir as atividades de pesca INN, em áreas sob o seu controlo e além, quando esteja em causa a pesca de espécies transzonais e altamente migradoras, elas compreendem três componentes distintas, mas cujos objetivos individuais asseguram melhores resultados sempre que conjugados. O monitoramento, no qual se inclui o desenvolvimento e a implementação de um sistema de recolha de dados, o controlo, que se exerce a partir da aprovação de legislação nacional e da adesão aos tratados, e a vigilância, diretamente associada a verificação da conformidade, são as três componentes dessa tríade<sup>357</sup>.

A necessidade de reforçar os mecanismos de gestão de pesca, ao controlar como, quando e quanto se pesca na jurisdição do Estado costeiro, adquire relevância depois da criação da ZEE e aprovação da CNUDM<sup>82</sup>. Antes desses marcos, grande parte das atividades de pesca eram facilmente controladas a partir da costa, o que era sinónimo de atividades MCS simplificadas, mas o alargamento do exercício de direitos pelos Estados, ao não alterar a função principal das medidas MCS, acrescentou-lhe a necessidade de contribuir para o desenvolvimento de planos de gestão mais amplos através do fornecimento constante de informação, e de promover a utilização de sistemas de MCS entre os operadores de pesca, de modo a que a aplicação extensiva da mesma seja conseguida<sup>358</sup>.

As medidas MCS englobam três componentes espaciais: terra, mar e ar. Em terra se estabelece a base das operações, coordenam-se as atividades e a implantação dos recursos MCS disponíveis, realizam-se as inspeções e o controlo do transbordo no porto e da comercialização das capturas. No mar, se realiza a vigilância das zonas marítimas com recurso a uma série de meios humanos, técnicos e tecnológicos, ao passo que no ar realizam-se operações de vigilância aérea, identificadas como o primeiro nível de resposta no combate à pesca INN, também comportam uma vertente tecnológica considerável. Vale destacar que os Estados, em função da sua capacidade financeira, dos riscos de gestão da pesca, das prioridades e da estrutura organizacional, vão usar diferentes abordagens para execução das medidas de MCS<sup>359</sup>.

Em facto, o sistema de MCS é a totalidade das medidas estatais costeiras destinadas a forçar a obediência das leis e dos regulamentos de pesca, que exige, e cada

---

<sup>357</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 138.

<sup>358</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 139.

<sup>359</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 137.

vez mais envolve, uma elaborada rede de instituições, regras, procedimentos e pessoal especializado. Simultaneamente, alguns aspetos do sistema MCS localizam-se na esfera da administração das pescas e outros fora do seu âmbito. O grande número de agências necessárias para garantir que um sistema de MCS seja eficaz cria potencial para uma complexidade administrativa, que vai exigir coordenação e gestão cuidadosa<sup>360</sup>.

Nesse sentido, as medidas MCS devem ser concretizadas com base em objetivos específicos de conservação e gestão de pescas, pelo que é necessário fazerem-se declarações claras de intenções para que se desenvolva cada sistema no nível adequado, e a um custo exato, como bem observa o art. 12 do Código de Conduta. Isso para que, a partir dessas informações se elabore um plano de MCS, que poderá limitar-se a um momento determinado da atividade de pesca, mas que preferencialmente seja aplicado de modo contínuo à todas as fases da mesma, nomeadamente, antes do navio fazer-se ao mar, durante a faina, durante o desembarque das capturas e, por fim, na etapa de comercialização das mesmas e seus derivados, para evitar que capturas INN cheguem ao consumidor final<sup>361</sup>, tal como recomenda o parágrafo 24 do IPOA-IUU<sup>362</sup>.

#### **3.2.2.2.1 Medidas de Controlo da Operação no Mar**

É efetivamente na etapa marinha do processo da pesca que se aplicam as medidas de MCS de maior visibilidade, e com capacidade de produzir os efeitos mais relevantes, não por acaso comportam o maior número de medidas que podem ser levadas a cabo. As medidas de MCS mais visíveis durante a pescaria são as patrulhas, marítimas e aéreas.

As patrulhas marítimas têm um grande poder de dissuadir a pesca INN, especialmente em relação aos navios estrangeiros que pescam nas ZEEs. Elas monitoram a atividade dos navios de pesca nacionais, asseguram o transporte dos inspetores até aos navios, asseguram mais segurança na identificação de registos, das artes de pesca, das capturas acessórias e residuais a bordo, bem como na apreensão dos mesmos e escolta das embarcações que estejam a descumprir as leis e os regulamentos do Estado costeiro. Apesar disso, é dispendiosa e fornece um alcance limitado, o alcance do seu radar típico é de cerca de 20 mn, pelo que a sua capacidade de identificar violações é exígua<sup>363</sup>.

---

<sup>360</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 137 e 138.

<sup>361</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, pp. 139 e 140.

<sup>362</sup> O Acordo das Populações de Peixes, na alínea g) do n.º 3 do art. 18, concernente aos deveres do Estado de bandeira também identifica os meios pelos quais tais ações devem ser levadas a cabo.

<sup>363</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 144; e EJF, *Pirates and Profiteers: How Pirate Fishing Fleets are Robbing People and Oceans*, London, 2005, p. 12. Por sua vez, RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 42, destacam que “[t]he costs of purchasing vessels which can reach the outer limits of the EEZ (generally

Em contraponto, as patrulhas aéreas ao cobrirem áreas mais vastas, podem esperar um alcance de radar de 200 mn<sup>364</sup> a uma altura de 7500 m, são a maneira mais eficaz de identificar navios de pesca não licenciados e/ou que exerçam pesca em áreas proibidas, documentar o número de navios e os tipos de artes de pesca utilizadas, bem como para recolher imagens dos navios e outras informações sobre os mesmos. Essas informações são mantidas em bases de dados para serem utilizadas no futuro, se necessário. Mesmo exigindo menos recursos humanos, as patrulhas aéreas também são caras, aeronaves de longo alcance custam na ordem de US\$ 20 milhões e os seus custos operacionais, em um país da OCDE, são de aproximadamente US\$ 945,00/hora, valor que não inclui o salário da tripulação, ainda assim, mesmo que avistem uma situação de possível violação das normas, não podem efetivamente intervir, já que aquele meio não assegura a aproximação e a realização da posterior inspeção. Diante do exposto, é requerido o apoio dos navios de patrulha<sup>365</sup>.

Também é possível estabelecer programas de observadores a bordo, ou seja, inspetores estacionados a bordo dos (maiores) navios de pesca para monitorar a conformidade das atividades no decorrer da pescaria, cuja base legal resulta da CNUDM82 [alínea g) do n.º 4 do art. 64] e dos principais instrumentos de pesca. Identificado como o único método eficaz para controlar e impedir as ações de devolução, permite a recolha de informações científicas e, podem atrair para a pescaria maior transparência. A sua diversidade de propósitos inclui a recolha de dados biológicos (das espécies alvo e das acessórias), descrição dos aspetos operacionais, verificação das entradas no livro de registos, monitoramento da composição e peso das capturas,

---

at least 30 meters long and capable of staying at sea for 20 days) varies between less than \$75,000 for an old vessel, and up to \$24.2 million for a modern naval vessel”.

<sup>364</sup> Não obstante estudo sobre algumas das novas e emergentes tecnologias que poderiam ser utilizadas para detetar a presença de navios de pesca no mar, cujos resultados em HSTF, *Closing the ...*, p. 26, apresentam como opções o radar além-do-horizonte (OTHR, na sigla em inglês) com capacidade de deteção de longo alcance em intervalos de até 2500 mn e fornece informações em tempo real e o radar de abertura sintética (SAR, na sigla em inglês) (em satélite) que se destaca pela sua capacidade de proceder a recolha de imagens sejam quais forem as condições meteorológicas, além de proporcionar uma forte capacidade de identificação de embarcações a um custo razoável.

<sup>365</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 42, SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 144; e EIJF, *Pirates and ...*, p. 12, que em relação aos custos dessas medidas asseveram que “both surface and aerial surveillance of fishing grounds is expensive and many developing States lack the means for efforts of this kind to be effective” e prosseguem apresentando exemplos dos custos da execução dessa medida destacando que “[t]he overall cost of monitoring fishing activities in the EU and its Member States amounts to some € 300 million, which is about 5% of the total value of production (landings)” e também alerta que “[a]s well as the high cost of “traditional” MCS activities, such measures have in the past had only a limited success in deterring IUU fishing. Moreover, such measures can be quite easily circumvented and corruption and bribery can further limit their success”.

devoluções e capturas acessórias. É uma atividade intensiva, exige qualificações elevadas e expõe os técnicos a conflitos de interesse que podem desembocar em ameaças, violência e suborno<sup>366</sup>.

As suas desvantagens são a limitação funcional do observador que não tem poderes para aplicar sanções e os custos elevados da sua preparação, para depois serem confrontados com a sua não aceitação nos navios, quer seja por receio da sua atividade, quer seja por falta de espaço suficiente para acomodá-los durante a viagem<sup>367</sup>. Por outro lado, é improvável que essa medida possa ser aplicada a um navio de pesca INN.

O declínio contínuo de muitas populações de peixes e a legislação cada vez mais detalhada sobre a sua conservação, conduziram ao desenvolvimento de métodos mais precisos que complementam os métodos tradicionais de vigilância de pesca. O VMS<sup>368</sup> é um desses métodos e o seu uso é amplamente recomendado no quadro jurídico internacional. O Acordo de Populações de Peixes recomenda o seu uso na alínea j) do art. 5 e no iii da alínea g) do n.º 3 do art. 18. O art. 7.7.3 do Código de Conduta e o parágrafo 24.3 do IPOA-IUU cumprem a mesma função<sup>369</sup>.

O VMS é um sistema automático, capaz de monitorar extensas parcelas dos oceanos independentemente das condições meteorológicas, e que envia informações em tempo real, e regular, sobre a posição geográfica do navio autorizado, com um alcance máximo de 500 m de proximidade, a data e a hora baseada no Tempo Universal Coordenado (UTC, conforme sigla em inglês) dessa posição, bem como a velocidade e direção do navio, para uma central de monitoramento, o que facilita a sua localização, e a melhor parte é que tem um custo benefício considerável já que pode ser adquirido a um

---

<sup>366</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, pp. 41 e 42.

<sup>367</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 145.

<sup>368</sup> A análise ampla do funcionamento e do alcance do VMS pode ser feita a partir de *FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 1*, Suppl. 1, Rome, 1998; *FAO Fisheries Report No. 815*, Report of the Expert Consultation on the Use of Vessel Monitoring Systems and Satellites for Fisheries Monitoring Control and Surveillance, Rome, 2006; MOLENAAR, Erik J. e TSAMENYI, Martin, *Satellite based Vessel Monitoring Systems International Legal Aspects and Development in State Practice*, *FAO Legal Papers Online No. 7*, April, 2000; e GALLAGHER, Hubert R., *Fishing Vessel Monitoring Systems: Past, Present and Future* (prepared for the High Seas Task force), OECD, Paris, 2005.

<sup>369</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 143; e SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 145, nota 363, onde ilucida que “[e]n el ámbito “local”/nacional, cada Estado deberá establecer legislación específica para permitir que sistemas de VMS operen como parte integrante y efectiva de la estrategia de MCS que se esté llevando a cabo. Entre otras, la legislación estatal requerirá la autorización para la instalación del sistema, la identificación clara de los buques que lo llevan (...) y la necesidad de que los buques comuniquen con regularidad su posición, actividades y capturas”.

preço baixo<sup>370</sup>. A sua eficácia faz com que muitos operadores relutem em instalá-lo, com o argumento de que o sistema viola a confidencialidade a que estão sujeitos os dados<sup>371</sup>.

Apesar de fazer reduzir o tempo gasto em vigilância, assegurando mais dele e recursos para as inspeções, os VMSs não fornecem informações relativas às capturas, ou seja, o sistema não mostra se a embarcação está a capturar ou a descartar, embora os seus dados complementem as técnicas de atribuição de quotas de pesca e de controlo do esforço de pesca através da verificação dos períodos de tempo – da partida ao regresso – do navio no mar. Uma análise cuidada da sua velocidade e direção, em consonância com as artes rebocadas, também vai permitir concluir se está a operar ou não<sup>372</sup>. Mesmo não sendo a panaceia para a pesca INN, o seu uso sempre que em moldes abrangentes e eficazes, assegura-lhe o potencial de ferramenta valiosa na condução, em sentido mais amplo, do monitoramento, controlo e vigilância da pescaria e no combate à pesca INN<sup>373</sup>.

Um defeito adicional de que padece o VMS é a facilidade com que pode ser manipulado, e os seus dados, impedindo que seja utilizado como prova vinculante em tribunal a menos que os dados recolhidos sejam acompanhados de imagens e fotografias de radar, satélite ou a partir de meios de vigilância marítima e aérea e amparadas do testemunho de um observador ou pela interpretação de dados VMS por um especialista<sup>374</sup>.

E mais, desde 2001 os gestores de pesca têm de lidar com um fenómeno que consiste em as posições VMS transmitidas pelos navios de pesca apresentarem enorme discrepância relativamente às suas posições físicas reais. Por exemplo, o navio de pesca Viarsa I foi surpreendido a pescar ilegalmente na zona de pesca australiana da Ilha Heard

---

<sup>370</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, pp. 38 e 39, fazem uma abordagem dos seus custos médios e segundo a qual “VMS transmitting units cost between \$1,800 and \$5,800 to purchase in the US. Satellite transmission costs run about \$1.00 - \$5.00 per day. (...)In addition, a base station to receive the information must be installed at a cost of approximately USD \$250 -300,000 (though South Africa purchased a minimal system for \$60,000 and Mozambique has a system utilizing the latest technology for a cost of \$1.3 – 2 million over a three-year period)” e apresentam a comparação do seu custo em relação às patrulhas marítimas na área havaiana vedada à pesca de palangre, afirmando que naquele espaço “[p]rior to the installation of the VMS system, patrolling costs were \$5.6 million; post VMS they cost \$370,000.220”.

<sup>371</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, pp. 145 e 146.

<sup>372</sup> RIGG et al., *Enforcing International ...*, p. 40.

<sup>373</sup> HSTF e GALLAGHER, *Fishing Vessel ...*, p. 36, que defendem que “[s]uch potential can become a reality, however, only in the context of widespread, and timely, sharing of the data gathered via VMS between coastal and flag states”, mas que apesar disso “[o]ne counter-example of widespread cooperation would appear to be the European Union, where each member state routinely provides each other with near-real-time position data on their vessels when they report positions in the EEZ of another member state. Such cooperation has been extended to flag states whose vessels fish in EU waters, and to coastal states in whose waters EU vessels operate”.

<sup>374</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 146.

enquanto a sua posição VMS o colocava 3000 mn além daquele local. Na sequência de três semanas de *hot pursuit* (n.º 1 do art. 111 da CNUDM82), aproximadamente 3.900 mn, ao longo do Oceano Antártico, o Viarsa I foi apresado (n.º 1 do art. 73 da CNUDM82) a 2000 mn ao largo da Cidade do Cabo, na África do Sul, em 28 de agosto de 2003<sup>375</sup>.

Todavia, a generalização desse meio de MCS tem provocado um efeito de entalhe na legislação estatal, na medida em que distintos Estados começam a aceitar como verdadeiras – mesmo quando as provas não sejam “concretas” – as informações que deles provêm. Por exemplo, a Lei Sul-africana sobre os Recursos Marinhos Vivos<sup>376</sup> contém disposições que facilitam a utilização, em juízo, das provas recolhidas a partir da utilização de novas tecnologias. O n.º 2 do seu art. 74 identifica as condições segundas as quais essa utilização é possível e o n.º 2 do art. 76 parece incluir o VMS na lista dos dispositivos de observação autorizados a fornecer informações sobre a posição do navio e a pescaria levada a cabo pelo mesmo. É igualmente possível observar a alteração da prática a nível jurisprudencial. A justiça da Nova Zelândia no caso *Deirdre April Lane* (inspetor de pescas) vs. *Michael Patrick Wallace*, de 11 de setembro de 1998, considerou dados de um sistema de posicionamento global (GPS, na sigla em inglês) justificando a sua decisão na precisão daquele sistema<sup>377</sup>.

Importa referir que para colmatar a recusa de alguns Estados de pavilhão de adotarem legislação ou regulamentos que tornem obrigatória a instalação de VMS nos navios de sua bandeira, Estados há que, atualmente, conduzem vigilância marítima com recurso a satélites a partir de um método que dispensa a utilização daquele sistema<sup>378</sup>.

### **3.2.2.2.2 Cooperação em Matéria de MCS**

O sucesso das medidas de MCS na indústria pesqueira tem uma forte componente indexada a cooperação internacional, mormente no que se refere a partilha de informação e coordenação da capacidade de vigilância e apreensão, tal como

---

<sup>375</sup> HSTF, *Closing the ...*, pp. 28 e 85.

<sup>376</sup> South Africa, *Marine Living Resources Act No. 18 of 1998*.

<sup>377</sup> FLEWWILLING, Peter, CULLINAN, Cormac, BALTON, David, SAUTTER, Raymond e REYNOLDS, J. Eric, *Recent Trends in Monitoring, Control and Surveillance Systems for Capture Fisheries*, Rome, 2002, p. 28, que destacam (nota 42) que a decisão no caso *Deirdre April Lane* (Inspetor de Pesca) vs. *Michael Patrick Wallace* contrariou uma outra, já que “in a 1994 case (*Ministry of Agriculture & Fisheries v Thomas* [1994] DCR 486) the court ruled that GPS was not a notoriously scientific instrument”. Ver também: KUEMLANGAN, Blaise, “National Legislative Options to Combat IUU Fishing”, in *FAO Specialist Background Papers for the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 2000.

<sup>378</sup> CICUENDEZ, Juan e ALVAREZ, Marlene, *Satellite Technologies for Fisheries Monitoring, Control and Surveillance (MCS)*, Joint Research Centre (JRC) Info Day, Madrid, 2010, pp. 3 a 16.



recomenda o par. 28.1 do IPOA-IUU, bem como em relação aos direitos de execução, como por exemplo, o de perseguir suspeitos e autores de pesca INN através das fronteiras marítimas estatais, elementos de cooperação possíveis de observar em algumas partes do globo.

A partilha de informação e a coordenação internacional com o objetivo de dissuadir a pesca INN assumem distintas formas, podendo compreender a cooperação entre as autoridades nacionais para imposição de medidas regionais e globais; a assistência (financeira e técnica) aos Países em Desenvolvimento, para o asseguramento dos compromissos que assumiram no combate à pesca INN e para que possam de modo efetivo participar no desenvolvimento e implementação de medidas de conservação e gestão dos seus recursos naturais (e no âmbito das ORGPs)<sup>379</sup>.

A vertente de partilha de dados VMS entre os Estados comporta consideráveis dificuldades. Em sede de pesca no alto-mar, os dados VMS só são úteis de puderem ser compartilhados, em tempo hábil, entre os Estados de pavilhão, costeiros e do porto e as ORGP's. Contudo, apesar de não haverem dificuldades técnicas incontornáveis que o impeçam, há ausência de um quadro institucional que reúna ampla aceitação, um entrave que alguns Estados de bandeira persistem em impor aos Estados costeiros e do porto e as ORGPs, e que encontra notáveis exceções na UE, na Comissão de Pescarias do Atlântico Nordeste (NEAFC, na sigla em inglês) e na Organização de Pescas do Atlântico Noroeste (NAFO, na sigla em inglês)<sup>380</sup>.

Esforços de cooperação internacional nessa matéria incluem, por exemplo, o Programa de Monitoramento, Controlo e Vigilância financiado pela UE, por intermédio do European Development Fund (EDF), que visa o melhor acompanhamento, controlo e vigilância das atividades de pesca nas ZEEs e áreas do alto-mar, de interesse para os Estados da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês), por intermédio de treinamento e assistência técnica às agências governamentais que monitoram e controlam a pesca comercial nos cinco Estados costeiros da organização, nomeadamente, África do Sul, Angola, Namíbia, Moçambique e Tanzânia. Na mesma

---

<sup>379</sup> EJP, *Pirates and ...*, p. 13; e NOAA Fisheries, *Improving International ...*, p. 59. O compromisso de cooperar com os Estados em desenvolvimento em matéria de MCS é um dos objetivos reafirmado pelos Ministros das Pescas dos Estados membros da FAO na Declaração de Roma sobre Pesca INN (p. 4), adotada pela Reunião Ministerial daquela organização em 2005.

<sup>380</sup> HSTF, *Closing the ...*, p. 29.

ocasião, os dois blocos regionais lançaram igualmente um programa de patrulhas aéreas e marítimas conjuntas<sup>381</sup>.

Mas a verdade é que tem havido muito pouco para mostrar em relação a retórica da cooperação entre os Estados, principalmente no que se refere a cooperação com os Estados em desenvolvimento, que continuam a demonstrar muita dificuldade em combater eficazmente a pesca INN e de implementarem o IPOA-IUU<sup>382</sup>.

Em facto, de um modo geral, a cooperação internacional que pode ocorrer de diferentes formas, está presa a natureza geral da obrigação de cooperação que a CNUDM82 lhe atribui, todavia, a mesma não comporta uma obrigação acrescida para alcançar acordos em medidas para a conservação e a gestão dos recursos vivos, o que torna essa tarefa difícil de argumentar. Também fica difícil estipular que o Estado não esteja a cooperar. Por outro lado, mesmo que o Acordo de Populações de Peixes, impele através, principalmente, dos seus arts. 8 e 17 os Estados a cooperarem, o facto é que a influência daquele acordo continua a ser limitada. Desse modo, mesmo que se argumente que o dever de cooperação na gestão das pescas no alto-mar é um princípio de carácter costumeiro, na verdade ele é simultaneamente problemático<sup>383</sup>, como referimos no capítulo um.

Preocupações com a efetivação da cooperação no domínio do MCS fazem todo o sentido, porque as diferenças nos níveis de risco de MCS permitem aos infratores direcionarem as suas atividades para as áreas com controlo mais fraco. Por outro lado, quanto menores forem os níveis de MCS a tendência será na direção de possibilidades de identificação mais baixas, receitas de atividade INN maiores e custos de operação menores.

### **3.3 Estado do Porto**

Nem a CNUDM82, nem qualquer outro instrumento internacional global, e de participação universal, definem o termo Estado do porto, não obstante, quando aplicado

---

<sup>381</sup> LIDDICK, Donald R., *Crimes Against Nature: Illegal Industries and the Global Environment*, Santa Bárbara, 2011, p. 88, que prossegue referindo que “[i]n May 2004 a joint mission between the Angolan and Namibian ministries of fisheries and the SADC-EU Monitoring, Control and Surveillance Programme utilized a new patrol vessel to board 19 vessels and impound 6 for violations of SADC fisheries legislation. Air patrols were begun as well, revealing 29 Chinese vessels committing serious violations, including harvesting in areas reserved for artisanal fishing and fishing during based seasons. A vessel monitoring system was set up on 70 trawlers, and a database of registered vessels developed”.

<sup>382</sup> EJP, *Pirates and ...*, p. 13.

<sup>383</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 43.

ao âmbito do Direito do Mar, o termo pode dizer respeito ao cumprimento dos padrões portuários, dos espaços marítimos do Estado costeiro onde se localiza o porto e de outros Estados costeiros (que não o do porto), do alto-mar e da área<sup>384</sup>.

A comunidade internacional começou a abordagem do Estado do porto atribuindo-lhe poderes jurisdicionais apropriados que lhe permita adotar medidas restritivas nos portos usados para o desembarque, transbordo e transformação de peixe, de modo que as capturas que estejam sob suspeição de obtenção INN não acedam aos mercados, eliminando assim a rentabilidade do sistema, quer seja rompendo a cadeia produtiva, quer seja obrigando os navios INN a procurarem outros portos<sup>385</sup>.

Ao complementar a responsabilidade do Estado de pavilhão sobre os navios de bandeira, o Estado do porto pode dar um importante contributo para a observância dos esforços regulatórios nacionais e internacionais. Pode ainda desempenhar um papel crítico na privação das vantagens competitivas de que beneficiam Estados de bandeira, usufrutuários e operadores. De mais a mais, pode ser crucial na prevenção da entrada do peixe capturado de forma irregular na cadeia de comércio internacional, reduzindo assim os incentivos financeiros obtidos em consequência das atividades INN. O controlo (eficaz) do Estado do porto é um desincentivo aos operadores INN, que vêm os seus custos operacionais aumentar, sempre que tiverem que percorrer distâncias maiores em direção aos portos longínquos, menos rigorosos, por exemplo. Além disso, os custos e as dificuldades de execução no mar também significa que, apesar das suas deficiências, a execução no porto é frequentemente preferível ou, de facto, a única opção de execução<sup>386</sup>.

### 3.3.1 Jurisdição

A jurisdição do Estado do porto envolve a competência dos Estados exercerem jurisdição prescritiva e de execução, sob navios estrangeiros dentro dos seus portos, na medida em que os mesmos são meios de acesso a um Estado, e portanto, devem ser pontos de controlo para fins de aduana, sanidade, imigração (...), nos quais se inclui a verificação se os navios estrangeiros em visita cumprem com as regras e as normas, nacional e

---

<sup>384</sup> MOLENAAR, Erik J., "Port State Jurisdiction", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, 2014, par. 5. De acordo com o n.º 1 do art. 1.º da CNUDM82, a Área significa o leito do mar, os fundos marinhos e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional.

<sup>385</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 149.

<sup>386</sup> MOLENAAR, "Port State ...", paras. 1 e 3; e PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 157.

internacionalmente, definidas, e/ou se se envolveram em comportamentos ilegais nos espaços marítimos do Estado em que se localiza o porto ou além<sup>387</sup>.

Essa jurisdição assume natureza territorial, quási-territorial e extraterritorial. A jurisdição territorial é, fundamentalmente, invocada sempre que um comportamento ilegal ocorra no porto ou dentro dos espaços marítimos enquadrados no seu território. É amplamente reconhecido que na condição que os portos se encontram totalmente inseridos no território dos Estados, caem na soberania territorial de um Estado, o que resulta que o Direito Internacional reconheça ao Estado do porto amplo poder de apreciação de exercer jurisdição sobre os seus portos<sup>388</sup>. À letra dos arts. 56 e 77 da CNUDM82, a jurisdição quási-territorial refere-se aquela exercida na ZEE ou na plataforma continental do Estado do porto. Com base em uma análise assente na exclusão, a jurisdição extraterritorial refere-se aos comportamentos que ocorram para além dos espaços marítimos do Estado costeiro onde se localiza o porto. É fundamental destacar que a base legal da jurisdição extraterritorial depende ou de uma base legal suficiente, por exemplo a adesão a um tratado, ou da natureza da medida de execução a aplicar<sup>389</sup>.

A CNUDM82, por intermédio do n.º 3 do seu art. 211 assegurou a codificação da jurisdição do Estado do porto e garantiu-lhe a capacidade de legislar sobre prevenção, redução e controlo da poluição do ambiente marinho como condição para o acesso de navios estrangeiros aos portos ou águas interiores, além de estabelecer no art. 218<sup>390</sup> um conjunto de medidas que englobam investigação e instituição de procedimentos de execução contra aqueles navios, sempre que os mesmos estejam voluntariamente nos seus portos ou terminais, e se mostre necessário. A jurisdição do Estado do porto inova<sup>391</sup> no sentido de o Estado do porto passar a dispor do direito de empreender ações de execução contra um navio mesmo que a violação por ele cometida tenha ocorrido no alto-mar ou

---

<sup>387</sup> MOLENAAR, "Port State ...", par. 1.

<sup>388</sup> A esse respeito, BAIRD, *Aspects of ...*, p. 108, refere que, "[a]s a port is part of a State's internal waters over which a State can exercise the same jurisdiction as if the internal waters were part of the land of the State, a foreign vessel in port is subject to the same jurisdiction as an alien in land. Therefore, whilst the flag State does retain authority over a vessel visiting the port of a third State, under international law the sovereignty of the port State prevail whilst the vessel is in port". Ver também: ICJ, *Case Concerning the Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*, (*Nicaragua v. United States of America*) (*Merits*), Judgment of 27 June 1986, Rep 14, par. 213; CNUDM82, arts. 25 n.º 2, 38 n.º 2, 211 n.º 3 e 225; Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing, alínea b) do n.º 1 do art. 4.

<sup>389</sup> MOLENAAR, "Port State ...", paras. 7 e 16 a 21.

<sup>390</sup> O art. 226.º da CNUDM82 fornece uma maior qualificação da jurisdição do Estado do porto.

<sup>391</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 356, destacam que "(...) previously this was confined to taking action for breaches of port state regulations within the port itself, or the internal waters, territorial sea or EEZ of the port state. This right is preserved in UNCLOS art 220 (1)".

no espaço marítimo sob jurisdição de outro Estado, independentemente dos prejuízos diretos, mediante condições determinadas (n.º 2 do art. 218 da CNUDM82)<sup>392</sup>.

### **3.3.1.1 Memorandos de Entendimento: Génese do Controlo do Estado do Porto**

Numa fase inicial, o regime de controlo pelo Estado do porto assume uma perspetiva regional e resulta de um processo desencadeado pela IMO, que abordava a falta de controlo efetivo do Estado de bandeira e procedimentos domésticos inadequados para inspeção portuária. A partir dessa abordagem, os Estados passam a trabalhar juntos em atividades de controlo do Estado do porto através da assinatura de MoUs<sup>393</sup>, que vão servir de base para o intercâmbio de informações sobre os navios, seus proprietários e operadores, entre as jurisdições dentro e fora das quais esses navios operem. O principal objetivo é fechar ainda mais o cerco em torno dos navios que representam perigo à navegação e ao ambiente, e aos seus inescrupulosos proprietários a procura de brechas em portos não confiáveis<sup>394</sup>.

O primeiro, e mais proeminente, desses mecanismos resulta da aprovação do Memorando de Entendimento sobre o Controlo do Estado do Porto para a Implementação do Acordo sobre Segurança Marinha e Proteção do Ambiente Marítimo, em 26 de janeiro de 1982, em Paris. Mais conhecido como MoU de Paris, é um acordo internacional que atualmente vincula 27 Estados<sup>395</sup>, e foi criado com o objetivo de estabelecer um sistema coordenado de controlo portuário com respeito a segurança dos navios e das normas de prevenção da poluição e engrenagens<sup>396</sup>. Desde meados da década de 90, o MoU de Paris é complementado por uma medida vinculativa, que resulta da Directiva Comunitária de 1995 relativa à Inspeção de Navios pelo Estado do Porto<sup>397398</sup>.

---

<sup>392</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 161; e ROTWELL e STEPHENS, *The International*, pp. 355 e 356.

<sup>393</sup> No entender de DUARTE, *Direito Internacional ...*, p. 113, “[a] prática diplomática revela uma certa preferência pelos chamados MOU, modelo informal de acordo que remete, *prima facie*, para um compromisso meramente político”.

<sup>394</sup> HARE, John, “Port State Control: Strong Medicine to Cure a Sick Industry”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1997, p. 577.

<sup>395</sup> Nomeadamente, Alemanha, Bélgica, Bulgária, Canada, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Letónia, Lituânia, Malta, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, Roménia, Rússia e Suécia.

<sup>396</sup> HARE, “Port State ...”, p. 578.

<sup>397</sup> UE, *Directiva 1995/21/CE do Conselho*, de 19 de junho de 1995, relativa à Inspeção de Navios pelo Estado do Porto (JO L 157 de 7.7.1995).

<sup>398</sup> ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 354.

Entre os objetivos do MoU de Paris consta que cada Estado contratante assegure, através de um sistema eficaz de controlo do Estado do porto, que os navios mercantes estrangeiros que visitam os seus portos cumpram as normas constantes dos 14 instrumentos internacionais que lista no seu parágrafo 2.1, da Seção 2 – Instrumentos Relevantes. Entre os seus compromissos, destaca-se também o de cada Estado chamar para si a responsabilidade de inspecionar pelo menos 25% de navios mercantes estrangeiros que adentram os seus respetivos portos a cada ano (par. 1.3 do MoU de Paris). Cada Estado deve consultar, cooperar e trocar informações com as autoridades relevantes dos outros Estados (par. 1.4 do MoU de Paris)<sup>399</sup>.

Por outro lado, o MoU de Paris procurou resguardar os navios de abordagens desnecessárias, dispondo que as autoridades devem procurar evitar inspecionar os navios que tenham sido inspecionados, nos últimos 6 meses, por qualquer uma das autoridades cooperantes, a menos que hajam motivos claros para isso (par. 3.4 do MoU de Paris). Além disso, o controlo do Estado do porto não deve ser conduzido de maneira que discrimine alguma bandeira ou que conceda tratamento mais favorável à outra, mormente uma que não seja parte daquele arranjo (par. 2.4 do MoU de Paris)<sup>400</sup>.

Daquele memorando resultam ainda orientações detalhadas sobre os procedimentos de inspeção e detenção, ou impedimento de continuação de operação por um navio que apresente deficiências suficientemente graves que tornem a sua atividade arriscada (Seção 3 do MoU de Paris), bem como de recusa ao acesso ao porto, uma das principais medidas de execução do Estado do porto no âmbito do combate a pesca INN, que no caso tem como principal objetivo assegurar que se apresentem provas de que os defeitos que o navio apresentava, e dos quais resultaram essa medida, foram solucionados (Seção 4 do MoU de Paris)<sup>401</sup>.

Apontada como uma das mais importantes, e eficazes, disposições constantes do MoU de Paris, a obrigação que incumbe a cada uma das autoridades portuárias estatais contratantes de publicar informações trimestrais, relativamente as apreensões realizadas no âmbito dos procedimentos de controlo do Estado do porto (Seção 5 do MoU de Paris), permite ter acesso a informações cruciais como identificação do navio, do seu proprietário

---

<sup>399</sup> LAGONI, Rainer, "Ports", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, 2011, paras. 23 e 24.

<sup>400</sup> HARE, "Port State ...", p. 579, que refere também que "port state control has matured to the stage where it now recognizes the need to accept the stark reality that some ships pose more of a problem than others. Most MOUs now allow (indeed require) discrimination upon the basis of flag, age, type of vessel, loan owner, operator, or even known classification society".

<sup>401</sup> HARE, "Port State ...", p. 580.

e/ou operador, Estado de bandeira, bem como os motivos da apreensão. A relutância inicial por parte dos Estados do porto em efetivar a publicação dessas informações, principalmente as relacionadas com os motivos da apreensão e identificação dos proprietários, deu lugar a uma prática comum, de tal sorte que listas de apreensão podem ser regularmente encontradas publicadas na Lista Lloyds<sup>402</sup>, por exemplo.

Os procedimentos instituídos por iniciativa daquele memorando, para a região da Europa e Atlântico Norte, forneceram a inspiração para o desenvolvimento de regimes do Estado do porto em todo o mundo, repartidos regionalmente, nomeadamente, e por ordem de aprovação, o MoU de Tóquio (região da Ásia-Pacífico), Acordo de Vina del Mar (região da América Latina), MoU do Mediterrâneo, MoU do Oceano Índico, MoU de Ríade (região do Golfo), MoU do Mar Negro, MoU do Caribe e MoU de Ábuja (região da África Ocidental e Central)<sup>403</sup>. Faz-se *mister* garantir, individualmente, o desenvolvimento de esforços para cumprir os objetivos estabelecidos, porque o sucesso de cada um desses MoUs está intrinsecamente dependente do sucesso dos demais.

Apesar disso, as preocupações com a pesca INN estão mais relacionadas com as medidas de gestão e conservação marinhas, e menos com a segurança dos navios de pesca e normas de prevenção da poluição, não sendo, portanto, a principal preocupação da IMO ou dos gestores de transporte, desse modo os referidos MoUs não são o veículo adequado para tentar compensar a falta de implementação de medidas eficazes de conservação e gestão de pescas pelo Estado de bandeira<sup>404</sup>.

Mas em termos práticos, a aceitação do princípio do controlo do Estado do porto aos navios fonte de poluição marinha e garantia de padrões mínimos de segurança dos navios mercantes, forneceram as bases para o alargamento da jurisdição do Estado do porto e para a adoção de medidas mais rígidas e abrangentes, por intermédio do controlo e execução em relação aos navios de pesca no alto-mar<sup>405</sup>. Assim sendo, no domínio da pesca marinha os Estados comprometem-se a exercer a sua jurisdição pelo Estado do porto por recomendação do IPOA-IUU, sendo que no âmbito do art. 23 do Acordo de

---

<sup>402</sup> HARE, "Port State ...", pp. 580-581.

<sup>403</sup> LOBACH, Terje, "Measures to be adopted by the State of Port in Combat IUU Fishing", Rome, 2001, par. 29 e 30; e ROTWELL e STEPHENS, *The International ...*, p. 354, que recordam que "the IMO has encouraged the adoption of a raft of soft-law Memoranda of Understanding (MoU) relating to port state inspection in maritime regions throughout the world's oceans. These are designed to lift the rate and rigour of inspections to ensure that vessels do not evade MARPOL rules by calling at ports where the chance of being inspected is small, or where the inspection regime is lax.

<sup>404</sup> LOBACH, "Measures to ...", par. 32.

<sup>405</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 107.

Populações de Peixes, os Estados nele parte encontram-se legalmente obrigados a exercê-la<sup>406</sup>.

Convém também notar que, através da aplicação da jurisdição do Estado do porto, as obrigações internacionais podem ser melhores aplicadas a um navio em visita, não obstante, o Estado de bandeira não ser membro do tratado em questão ou não o cumprir<sup>407</sup>.

### 3.3.1.2 Controlo do Estado do Porto no Direito do Mar

O controlo pelo Estado do porto dos navios de pesca foi introduzido primeiro numa base regional, em 23 de novembro de 1989, com a adoção em Wellington, Nova Zelândia, da Convenção para a Proibição de Pesca com Redes de Emalhar Longas no Pacífico Sul. A também denominada Convenção de Wellington sobre Redes de Emalhar prevê (n.º 2 do art. 3) a restrição de acesso aos portos e ao uso de instalações e serviços dos portos dos Estados-membros aos navios envolvidos na pesca com redes de deriva<sup>408</sup>.

Por sua vez, as referências ao controlo do Estado do porto nos instrumentos internacionais globais, dedicados ao mar e as suas matérias, inicialmente, destacaram-se por serem limitadas, no nosso entender, uma consequência natural das disposições do art. 2 da CNUDM82, que atribuem ao Estado costeiro prerrogativas soberanas que são suficientemente amplas para englobar o mar territorial, e consequentemente, as águas interiores e os portos<sup>409</sup>. O Acordo de Conformidade é, disso mesmo, um exemplo. O n.º 2 do seu art. 5 restringe o controlo do Estado do porto as situações em que seja razoável acreditar que o navio de pesca, que adentrou um dos seus portos, foi usado em atividades que minam a efetividade das medidas internacionais de conservação e gestão, devendo prontamente notificar o Estado de bandeira<sup>410</sup>.

O Acordo de Populações de Peixes, por seu turno, contém disposições (art. 23) mais diretas, e estabelece que um Estado do porto tem tanto o direito, como o dever, de empreender medidas não discriminatórias para promover a eficácia da conservação sub-

---

<sup>406</sup> MOLENAAR, "Port State ...", par. 40.

<sup>407</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 108.

<sup>408</sup> LOBACH, "Measures to ...", par. 5.

<sup>409</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 88, que acresce (p. 89 n. 26) que "[t]he right of coastal States to regulate ports is confirmed further in Article 25(2) of the LOSC, which states that the coastal State has the right to take necessary steps to prevent any breach of conditions, to which the admission of ships seeking to enter internal waters or call at a port facility, is subject. The sovereignty enjoyed by coastal States over their ports has also been confirmed by the ICJ in the *Nicaragua case* stating by virtue of its sovereignty a coastal State may regulate access to its ports". Ver também: ICJ, *Case Concerning ...*, par. 213.

<sup>410</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 88 e 89.



regional, regional e global, respeitando sempre o Direito Internacional (n.º 1 do art. 23). Sendo que a ênfase é repartida entre o direito e o dever, o que obriga que requisitos mínimos do controlo do Estado do porto devam ser estabelecidos. Ele concede ao Estado do porto, sempre que os navios tenham voluntariamente aportado nos seus portos ou terminais, o direito de inspecionar documentos, artes de pesca e capturas a bordo (n. 2 do art. 23), e de regular a proibição de desembarques e transbordos, sempre que se concluir que as capturas foram obtidas, no alto-mar, de forma irregular (n.º 3 do art. 23)<sup>411</sup>.

Por sua vez, o Código de Conduta, no seu art. 8.3 aborda o uso de medidas do Estado do porto para as operações de pesca, mas essa ideia se apresenta em uma base evolutiva o que, conseqüentemente, coloca o Estado do porto em um papel muito passivo, ou seja, o de prestador de assistência aos Estados de bandeira. Seis anos depois, o controlo do Estado do porto é abordado com um pouco mais de detalhes pelo IPOA-IUU. A par da definição de medidas, mecanismos para a sua aplicação aos navios de pesca para prevenção, dissuasão e eliminação da pesca INN, são defendidos pelo parágrafo 52 do IPOA-IUU, que recomenda (par. 55) que na prossecução desse objetivo os Estados do porto solicitem aos navios de pesca e navios que exerçam atividades associadas à pesca que submetam, entre outros, uma cópia da licença de pesca, detalhes da jornada de pesca, quantidade de peixe que transporta, para que possam determinar se houve envolvimento, ou apoio à pesca INN. O IPOA-IUU expande o papel que o Estado do porto desempenha na gestão das pescarias, concedendo maior ênfase as medidas do Estado do porto, mas apesar disso a sua natureza voluntária limita severamente o seu efeito dissuasor<sup>412</sup>.

O controlo do Estado do porto tem ganhado, ao longo das últimas décadas, maior importância e assumido um papel central na abordagem da pesca INN, em facto, a sua função em relação a isso é crítica, uma vez que o acesso aos portos é crucial para os navios de pesca que inevitavelmente precisam de reabastecer-se de suplementos e combustível, bem como desembarcar ou transbordar as capturas, efetuar reparações e refugiar-se em caso de emergência. A ideia subjacente ao aumento da importância do controlo do Estado

---

<sup>411</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, p. 95, que nota as limitações de execução pelos Estado do porto que persistem no âmbito do Acordo de Populações de Peixes ao afirmar que “[t]here is no authority exercisable by port States to detain visiting fishing vessels. Under international law, the sovereignty of port States applies on the basis that visiting vessels are within the territorial jurisdiction of the coastal State. In this case the right of a visiting vessel to depart port would be linked to offences (and corresponding penalties) committed under the port States national legislation. Potential port States should therefore consider amending national legislation to create appropriate offences linked to involvement in IUU fishing”; e LOBACH, Terje, “Advances in Port State Control Measures”, Paris, 2004, p. 293.

<sup>412</sup> BAIRD, *Aspects of ...*, pp. 100 e 101; e HAGAN, “Too Big ...”, pp. 120 e 121.

do porto, como importante ferramenta para prevenir, dissuadir e eliminar a pesca INN, resulta da ideia que a falha do Estado de bandeira em exercer um controlo e uma jurisdição eficaz sobre os navios que arvoram o seu pavilhão, quer seja porque não é capaz ou porque não está disposto a fazê-lo, pode ser colmatada pela adoção e implementação de medidas pelo Estado do porto que se mostrem capazes de abordar esta lacuna até certo ponto<sup>413</sup>.

Apesar disso, não se pode deixar de destacar que quaisquer medidas adotadas no âmbito da jurisdição do Estado do porto, para dar resposta àquele objetivo, não serão eficazes se o mesmo sofrer dos mesmos defeitos que o Estado de bandeira, nomeadamente, falta de recursos técnicos e humanos necessários para implementá-los ou, se os tiver, comportar-se irresponsavelmente, operando portos de conveniência<sup>414</sup>.

### 3.3.2 Portos de Conveniência

A pesca INN não resulta em exclusivo da ineficácia no controlo por parte do Estado de bandeira ou da inadequada execução do Estado costeiro, em facto, uma grande lacuna que contribui para a proliferação da pesca INN são os denominados portos de conveniência ou portos de não conformidade. A necessidade de se proceder a definição de portos de conveniência foi formalmente manifestada na Conferência de Revisão do Acordo de 1995, que decorreu em Nova Iorque, entre 22 e 26 de maio de 2006<sup>415</sup> e a importância da sua abordagem foi reconhecida pela FAO, que em 2009 aprovou o Acordo de Medidas do Estado do Porto para Prevenir, Deter e Eliminar a Pesca IUU<sup>416</sup>.

Faz-se claro que, onde a jurisdição do Estado do porto manter a natureza facultativa, ou seja, permanecer totalmente opcional<sup>417</sup>, marcada por padrões e esforços de prescrição e execução menos rigorosos, inevitavelmente, os portos vão transmutar-se em portos de conveniência<sup>418</sup>, em facto, essas características operacionais fazem com que

---

<sup>413</sup> MOLENAAR, "Port State ...", par. 6 e PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 157. Em relação a isso, BAIRD, *Aspects of ...*, p. 107, declara que "[t]he role of port States in deterring IUU fishing is critical. Indeed, if flag States effectively controlled the activities of their fishing vessels, port State control would be largely unnecessary". Para melhor entendimento dessa visão consultar, LOBACH, "Advances in ...".

<sup>414</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 149.

<sup>415</sup> UNGA, Report A/CONF.210/2006/15 of the Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, New York, 2006, par. 82.

<sup>416</sup> PETROSSIAN, Gohar, MARTEACHE, Nerea e VIOLLAZ, Julie, "Where do "Undocumented" Fish Land? An Empirical Assessment of Port Characteristics for IUU Fishing", *Eur J Crim Policy Res*, 2014, p. 340

<sup>417</sup> Ver: Arts. 25 n.º 2 e 218 n.º 1 da CNUDM82 em oposição aos arts. 94, 211 n.º 2 e 217 da mesma Convenção.

<sup>418</sup> MOLENAAR, "Port State ...", par. 4.

os portos de conveniência se pareçam com as bandeiras de conveniência, desde logo porque, no contexto das pescas, fornecem um espaço onde as autoridades não estabeleceram regras e procedimentos para garantia de que apenas as capturas obtidas legalmente sejam desembarcadas ou transbordadas, constituindo-se em “paraísos” livres de regulamentação em que os navios de pesca INN desembarcam e transbordam as suas capturas.

Por outro lado, esses portos conduzem, via de regra, inspeções inadequadas aos navios de pesca, artes e capturas, quando não são raras, como ocorre no caso dos Estados que não se tenham comprometido até ao momento com a aplicação mínima de medidas do Estado do porto, ou fornecem pouca ou nenhuma investigação relativamente a origem do peixe, o cumprimento dos regulamentos de pesca, e a autenticidade dos documentos relevantes, fornecendo dessa forma um caminho fácil para o “branqueamento” de peixe e minam, frustram e neutralizam os esforços de combate a pesca INN<sup>419</sup>.

Uma questão associada ao problema do porto de conveniência é a falta de capacidade de vários Estados do porto, particularmente os em desenvolvimento, para conduzirem inspeções portuárias adequadas e levar a cabo medidas de execução contra os navios INN. A falta de mecanismos e capacidade de monitorar as atividades dos navios de pesca que aportam, desembarcam e transbordam o seu peixe, criam oportunidades para que os navios que conduzem a pesca INN tirem vantagem desses portos, de regulamentação mais branda ou com capacidades inadequadas para monitorar as atividades de pesca<sup>420</sup>.

Mas, é importante destacar que nem sempre, os portos de conveniência são exclusividade dos Estados em Desenvolvimento, sendo o porto de Las Palmas Gran Canaria, um exemplo notório de um porto frequentemente utilizado por navios classificados como de pesca INN em listas negras ou com histórico dessas práticas, que o usam como uma porta de entrada das suas capturas na Europa<sup>421</sup>. Além de que, entre os portos de conveniência mais populares, estão incluídos Qingdao, na China, Tanjung

---

<sup>419</sup> TELESETSKY, “Laundering Fish ...”, p. 958, nota de rodapé 98, é de opinião que “«Ports of convenience» (...) are similar to the phenomenon of «flags of convenience» and refer to state ports over which there is little to no regulatory oversight for health and safety standards or legality of goods”.

<sup>420</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 158.

<sup>421</sup> Sobre essa questão, TELESETSKY, “Laundering Fish ...”, p. 958, nota de rodapé 98, refere que “[t]he Canary Islands, which supplies Europe with IUU marine products, is one known “port of convenience”; PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 158, concordam e afirmam que “[t]his port is also known as a gateway through which illegally caught fish can enter the EU market without proper inspection as to its origin”. Ver também: EFJ Website ([Http://www.efj.org](http://www.efj.org)), *Las Palmas: Port of Convenience and Gateway to Europe*.

Priok, na Indonésia, Walvis Bay, na Namíbia, Port Louis, nas Ilhas Maurícias, Montevideu, no Uruguai, Tenjog Pelepas, na Malásia. O reforço do sistema de controlos nesses portos, a exemplo do que ocorreu na Namíbia, em Moçambique e nas Ilhas Maurícias, no entanto, resulta na redução da sua utilização pelos operadores INN<sup>422</sup>.

Por outro lado, portos onde a jurisdição do Estado do porto se mantém efetiva, e para os quais foram definidos procedimentos de controlo rigorosos também estão sujeitos a ver aumentar a incidência de entrada de capturas INN, principalmente, porque, independentemente do porto onde ela ocorra, a realização de inspeções portuárias, na atualidade, exige um esforço humano que dificilmente as autoridades portuárias conseguem assegurar. Seria ingênuo pensar que tudo o que atravessa um porto é inspecionado. Por exemplo, os EUA, servem involuntariamente como porto de não conformidade para muitos operadores INN da marlonga. O país recebe cerca de seis milhões de contentores de peixe importado, mas dispõe de uma capacidade de inspeção de apenas 2% dos mesmos, por ano. Remessas de marlonga usam o termo "robalo", que também inclui "robalo-legítimo" e "robalo-baila" (*Dicentrarchus labrax* e *Dicentrarchus punctatus*), nos rótulos, cujos códigos são muito semelhantes e passam despercebidos pelos agentes de inspeção, que vêm a sua missão ainda mais dificultada pelas diferentes formas de apresentação do produto usada pelos operadores INN, que, por vezes, optam por processar o peixe no mar para fugir as restrições aplicadas à captura da marlonga, facilmente identificável quando inteira<sup>423</sup>.

Incentivos para operar portos de conveniência incluem taxas portuárias, utilização de serviços portuários, e um conjunto de interesses socioeconómicos associados<sup>424</sup>, o que conduz a portos que servem como paraísos seguros para navios INN e portais para que os peixes extraídos ilegalmente e produtos derivados entrem no fluxo do comércio<sup>425</sup>.

Um outro problema associado a manutenção dos portos de conveniência reside nas relações individuais que se estabelecem entre as empresas de pesca e as autoridades e agências portuárias locais, que se encontram sujeitas a evoluírem em direção à tolerância da atividade ilegal, do suborno e do conluio<sup>426</sup>. Um exemplo reportado a partir

---

<sup>422</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, El Estado ..., p. 55.

<sup>423</sup> SÁNCHEZ JORDÁN, El Estado ..., p. 58.

<sup>424</sup> MOLENAAR, "Port State...", par. 4. TELESETSKY, "Laundering Fish ...", p. 964, nota que "[l]andings and transshipments are sizable businesses in the Global South, and some states seem willing to serve as ports of convenience".

<sup>425</sup> NOAA Fisheries, *Improving International ...*, p. 55.

<sup>426</sup> STILES et al., *Stolen Seafood...*, p. 19.

da África do Sul, faz disso prova. Em 2002, o Diretor da empresa de pesca, Hout Bay Fishing Industries Ltd, foi declarado culpado pelo Tribunal Regional de Wynberg de 301 acusações de corrupção relacionadas ao suborno de 11 inspetores de pesca, entre 1999 e 2001<sup>427</sup>. Numa demonstração de como é relativamente fácil para as operações de pesca INN forjar e alterar os documentos de captura, e subornar os inspetores para autorizarem que as capturas INN adentrem os portos como se de produtos legais se tratassem.

Essa vulnerabilidade abrange também as alfândegas, com relatos de aceitação de subornos para assinatura de documentos de captura, flagrantemente, falsas ou para autorização de entrada de capturas INN sem a devida documentação<sup>428</sup>.

Em 2015, estimava-se que dos 4764 portos onde era possível desembarcar e/ou transbordar peixe, cerca de 2395 não estavam sob nenhuma obrigação legal de implementar o Acordo sobre Medidas do Estado do Porto, sobre o qual ainda falaremos<sup>429</sup>. Relativamente à 2016, identificamos 4949 portos num total de 196 Estados, dos quais 4936 são visionáveis por imagens de satélite e mapas interativos<sup>430</sup>, por outro lado, consideramos que a identificação de um número maior de portos ativos em relação ao ano anterior e o início da vigência do Acordo mencionado possam ter aumentado o número de portos obrigados a adotar condições de funcionamento mais rígidas.

Embora a relevância dos portos de conveniência na concretização da pesca INN seja clara, não há estudos que avaliam as características partilhadas por estes portos que os tornam mais atraentes ou vulneráveis às visitas dos navios de pesca INN. A exceção recai para o estudo empírico conduzido por Petrossian, que constatou que o grau de pesca ilegal dentro das águas territoriais de países com acesso a pelo menos um porto de

---

<sup>427</sup> SMARTFISH/COMMISSION de L'Océan Indien, *Monitoring, Control and Surveillance for Managers*, SmartFish Working Papers No. 026, Quatres Bornes, S.d., p.9. Sobre esse caso, PURVES, Martin, "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Maritime Security in Southern Africa", Stellenbosch, 2009, p. 119, escreveu que "[a] case in point is the 'respected' businessman, Arnie Bengis, former head of Hout Bay Fishing Industries, whose company was one of the brights holders in the South African South coast rock lobster fishery. While legitimately operating in the fishery his company was also involved in na elaborate scheme of overfishing, involving the bribery of government officials, falsifying export documents and smuggling fish products in to the US".

<sup>428</sup> ROHEIM, Cathy A., *Seafood Supply Chain Management: Methods to Prevent illegally-Caught Product entry into the Marketplace*, Rhode Island, 2008, p. 2.

<sup>429</sup> TELESETSKY, "Laundering Fish ...", p. 959, e identifica os Estados abrangidos pelo PSMA, nomeadamente, "Chile, Myanmar, Norway, Oman, Seychelles, Sri Lanka, Uruguay, and the twenty-eight E.U. member countries (Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, and the United Kingdom)", e acrescenta que "[t]his number is only a rough estimate, because some of the listed ports may not be marine ports or ports capable of receiving fish for trading".

<sup>430</sup> Ver: WPS, World Ports by Country, disponível em «<http://www.worldportsource.com/countries.php>».

conveniência era significativamente maior do que para países que não tinham acesso a tais portos<sup>431</sup>.

A pesca INN só pode ser bem-sucedida se os peixes capturados ilegalmente puderem ser introduzidos no mercado, e este êxito depende muito da disponibilidade dos portos de conveniência que garantam o fluxo ininterrupto das atividades de pesca INN dos mares para os mercados. Por conseguinte, é imperativo que este fluxo seja interrompido e que sejam tomadas as medidas necessárias para desencorajar essa prática. Não obstante, a menos que a comunidade internacional consiga exercer pressão para que os Estados melhorem a vigilância dos seus portos, preferencialmente com uma rede eficaz de medidas harmonizadas do Estado do porto, os operadores INN vão continuar a gozar de vastas oportunidades para traficar peixe através dos mesmos, em paralelo com a concretização de outros crimes, como o tráfico de drogas e humano<sup>432</sup>.

### **3.3.3 Medidas do Estado do Porto Internacionalmente Acordadas para Prevenção, Dissuasão e Eliminação da Pesca INN**

A aprovação do Modelo de Sistema sobre Medidas do Estado do Porto para Combater a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamenta da FAO<sup>433</sup>, doravante, Modelo de Sistema FAO, em 2007, foi o primeiro esforço de alargamento das medidas do Estado do porto como parte da promoção, reforço e facilitação da implementação de medidas eficazes para combater a pesca INN, com o objetivo de contribuir para a criação de uma rede global de jurisdição regional do Estado do porto na esfera da regulação da pesca marinha, e oferecer orientações e oportunidades para a harmonização neste domínio, e passa a representar o primeiro esforço para abordar em caráter exclusivo, num instrumento internacional, as medidas do Estado do porto<sup>434</sup>.

O Modelo de Sistema FAO aplica-se aos navios de pesca estrangeiros (par. 1.2)<sup>435</sup> que pretendem adentrar um porto sob jurisdição de um Estado, reforça as disposições relevantes do IPOA-IUU e fornece as melhores práticas e orientações internacionais sobre uma série de questões, incluindo requisitos prévios de notificação, procedimentos de inspeção, informação a ser fornecida aos inspetores e intercâmbio de

---

<sup>431</sup> PETROSSIAN et al., "Where do ...", p. 340.

<sup>432</sup> PETROSSIAN et al., "Where do ...", p. 349; e TELESETSKY, "Laundering Fish ...", p. 959.

<sup>433</sup> FAO, *Model Scheme on Port State Measure to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 2007.

<sup>434</sup> HAGAN, "Too Big ...", pp. 121 e 122; e MOLENAAR, "Port State ...", par. 41.

<sup>435</sup> Essa é uma característica comum ao IPOA-IUU (par. 53) e ao PSMA (art. 3).

informações<sup>436</sup>. Ele constitui uma etapa transitória entre o IPOA-IUU e o Acordo sobre Medidas do Estado do Porto.

O passo mais significativo em direção a solidificação do controlo e das medidas do Estado do porto foi dado com a aprovação no âmbito da FAO do Acordo sobre Medidas do Estado do Porto para Prevenção, Combate e Eliminação da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada (PSMA, na sigla em inglês), em 2009<sup>437</sup>, um tratado cujo o objetivo é combater as atividades de pesca INN em todo o mundo, com foco nos portos como garantia que as capturas que desrespeitam as normas internacionalmente definidas não entram na cadeia do comércio (art. 1 do PSMA). O Acordo representa a afirmação da jurisdição extraterritorial sobre uma embarcação estrangeira (art. 2 do PSMA) e assenta na premissa de que todos os peixes, onde quer que tenham sido capturados, têm de ser desembarcados em um porto para serem processados e vendidos<sup>438</sup>.

O PSMA assume um caráter inovador porque é desde 5 de junho de 2016, data que entrou em vigor<sup>439</sup>, o primeiro tratado juridicamente vinculativo destinado exclusivamente ao combate à pesca INN.

Não obstante, as medidas do Estado do porto que podem ser aplicadas aos navios de pesca estrangeiros no âmbito desses, e outros, instrumentos internacionais, incluem os requisitos para os navios de pesca que solicitem autorização antes da sua entrada em portos, designação dos portos que podem admitir navios de bandeira estrangeira, inspeção de navios de pesca em portos, e medidas de execução. Requisitos adicionais determinam

---

<sup>436</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 159.

<sup>437</sup> Ver: FAO, Press Release, Ground-breaking Treaty on Illegal Fishing Approved, Rome, May 16, 2016. SÁNCHEZ JORDÁN, *El Estado ...*, p. 305, refere que o PSMA “ha significado el final de un largo iter normativo iniciado por varios textos voluntarios (soft law), (...). Posteriormente, la aprobación del FAO Model Scheme (FMS’05), centrada en la figura del Estado del puerto, habida cuenta del rol principal de éste frente a la incapacidad y/o falta de voluntad de los Estados de abanderamiento, despejó las últimas dudas (...) acerca de la necesidad de establecer un conjunto completo y obligatorio de medidas del Estado rector del puerto contra la pesca IUU”. Para uma análise detalhada sobre o PSMA consultar: DOULMAN, David J. and SWAN, Judith, *A Guide to the Background and Implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 2012.

<sup>438</sup> HAGAN, “Too Big ...”, p. 122.

<sup>439</sup> Ver: FAO, *Status of Port State Measures Agreement*, 30 August 2016, que além do estado atual do Acordo apresenta as condições para filiação a ele e entrada em vigor. Disponível em «[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/037s-e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037s-e.pdf)». A entrada em vigor este ano do PSMA é um avanço muito celebrado, desde logo porque como notou MOLENAAR, “Port State ...”, par. 41, “[i]n March 2014, only 10 States and the EU had ratified, accepted, approved, or acceded to, the Agreement; well short of the 25 required for entry into force (Art. 29 [1])”.

que a sua formulação deve ser em conformidade com o Direito Internacional e a sua implementação justa, transparente e não discriminatória<sup>440</sup>.

### 3.3.3.1 Aviso Prévio de Entrada no Porto

O IPOA-IUU (par. 55) e o PSMA (art. 8) dispõe que os navios de pesca e os navios envolvidos em atividades relacionadas à pesca devem fornecer um aviso prévio razoável da sua intenção de utilizar as instalações portuárias, desembarcar e transbordar as capturas, uma cópia da sua licença de pesca e respectivas quantidades de pescado a bordo, numa exigência do Estado do porto que deve abranger as operações no alto-mar. O Modelo de Sistema FAO (Apêndice A) e o PSMA (arts. 8 e 9) fornecem uma lista de informações específicas que os Estados devem requerer dos navios de pesca estrangeiros antes da sua entrada nos portos. Ela inclui detalhes da identidade dos navios, do propósito do acesso ao porto, da licença de pesca, informações acerca da viagem e sobre as espécies capturadas<sup>441</sup>.

Outras informações podem também ser solicitadas relativamente aos barcos de apoio e navios de transporte para efeito de avaliação inicial do seu envolvimento em pesca INN. Um número de Estados do porto exige notificação prévia pelos navios de pesca nas suas legislações nacionais, é o caso do Canada (*Canada Marine Act* [1998, c. 10], Sec. 56 [2]), da Gâmbia (*Fisheries Act 2007*, Sec. 41), da Nova Zelândia (*Fisheries Act 1996*, [No. 88 of 1996], Sec. 113ZD [1]), da Turquia (*Notification 1/I Regulating Commercial Fishing* [2007-43], Art. 12 [2][e])<sup>442</sup>, por exemplo.

Os instrumentos de pesca, todavia, não especificam o que constitui um aviso prévio razoável, tendo essa determinação sido relegada para cada Estado individualmente, em função disso, os avisos prévios variam entre o mínimo de 24<sup>443</sup> até 72<sup>444</sup> horas<sup>445</sup>.

---

<sup>440</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 161; e TELESETSKY, “Laundering Fish ...”, p. 964.

<sup>441</sup> LOBACH, “Measures to ...”, par. 44; e PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 162.

<sup>442</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 162.

<sup>443</sup> Canada, *Coastal Fisheries Protection Regulations*, C.R.C., c. 413, [SOR/94-362, s. 4 (F)], Art. 12 (1); Fiji, *Marine Spaces (Foreign Fishing Vessels) Regulations* (Chapter 158-A, Section 20), Art. 21; Gabon, *Fisheries Regulations of 1995*, Sec. 6; e India, *Maritime Zones of India (Regulation of Fishing by Foreign Vessels) Rules*, 1982, Reg. 5.

<sup>444</sup> Angola, *Regulamento sobre as Medidas de Prevenção, Combate e Eliminação da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada* de outubro de 2014, Art. 6 n.º 2; Gâmbia, *Fisheries Act 2007*, Sec. 41 (1); e New Zealand, Ministry of Fisheries, *New Zealand Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (New Zealand NPOA-IUU), May 2004, Sec. 5.1.

<sup>445</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 162.



### 3.3.3.2 Designação dos Portos

Via de regra, os navios de pesca só são admitidos em portos determinados, ou seja, aqueles que podem atender as suas necessidades de desembarque e transbordo, por isso é crucial que o Estado designe os portos onde esses navios devem ser admitidos. Essa é também uma forma do Estado garantir o monitoramento e o control apropriado das atividades dos navios de pesca estrangeiros que pretendem adentrar os seus portos. Incluídas nas responsabilidades de designar os portos está a necessidade de divulgar esses portos, e mais importante ainda, definir critérios mínimos para a atuação dos agentes da autoridade portuária e assegurar a capacidade de conduzir inspeções, dos mesmos<sup>446</sup>.

Os Estados que preveem a designação dos portos nas suas legislações nacionais incluem a Costa do Marfim (*Code des Douanes Loi No. 64-291* du 1er Août 1964 telle que Modifiée par *l'Ordonnance no. 88-225* du 2 Mars 1988, Art. 56), as Filipinas (Department of Agriculture [DA], Fisheries Administrative Order [FAO] 199, *Guidelines on Fish Transshipment*, 04 April 2000, Sec. VII), a Guiné (*Arrêté n.º 0602/95/MPA/CAB portant Réglementation de l'Exercice de la Pêche Industrielle*, Art. 16), para nomear apenas alguns. A legislação nacional da Eslovénia é ainda mais rígida ao considerar que o desembarque de peixe em um porto não designado pelo Ministério das Pescas constitui uma atividade criminosa (*Marine Fisheries Act*, [ZMR-2], Art. 51[32])<sup>447</sup>.

### 3.3.3.3 Inspeção dos Navios de Pesca

Conforme referido, o Estado do porto no exercício do seu controlo, não goza apenas de direitos, mas também de deveres, nesse sentido, se exige dele a realização de inspeções aos navios de pesca com o objetivo de monitorar o cumprimento das medidas de conservação e gestão relevantes. Diferentes elementos compõem a inspeção, eles incluem o processo de inspeção, os objetos da inspeção, as precauções que acompanham a inspeção, as informações que devem ser recolhidas, os relatórios de informação às autoridades competentes e a salvaguarda e confidencialidade das informações<sup>448</sup>.

O Modelo de Sistema FAO (Apêndice B) fornece o procedimento de inspeção para navios de pesca estrangeiros. A inspeção compreende assim, identificação, vistoria da licença de pesca e outros documentos do navio, e examinação das artes de pesca,

---

<sup>446</sup> LOBACH, "Measures to ...", par. 46; e PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 163.

<sup>447</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 163.

<sup>448</sup> Idem.

capturas e derivados de peixe<sup>449</sup>. A identificação do navio abrange a verificação da validade dos documentos de identificação e a confirmação, através de contactos apropriados com o Estado de bandeira e ORGPs pertinentes, que o pavilhão, o número de identificação externo e o sinal internacional de chamada de rádio são autênticos. Essa etapa compreende ainda uma pesquisa do seu histórico de mudança de pavilhão, do porto de registo e da propriedade (par. 1, Apêndice B). Aquele instrumento prevê que os procedimentos de inspeção sejam publicitados, incluindo a definição dos direitos do capitão do navio enquanto decorre a inspeção, bem como as suas obrigações em matéria de prestação da assistência necessária e informações aos inspetores<sup>450</sup>.

No âmbito do PSMA (n.º 1 do art. 12), cada membro deve inspecionar um número de navios que permita atingir um nível anual de inspeções suficiente para alcançar os objetivos contratualmente estabelecidos. Eles são ainda chamados a estabelecer padrões mínimos de inspeção dos navios através de ORGPs de que sejam parte. Ao inspecionarem os navios, devem dar prioridade aos que foi negado acesso ou a utilização do porto, aos quais outros Estados tenham solicitado inspeção e outras embarcações para as quais existam motivos para suspeitar que exerçam pesca INN (n.º 3 do art. 12 do PSMA)<sup>451</sup>.

Durante a condução da inspeção um conjunto de precauções precisam ser consideradas. À partida, as inspeções devem ser efetuadas por pessoas capacitadas e que devem assegurar-se que o Capitão do navio inspecionado tenha acesso aos seus documentos de identificação. Além disso, os inspetores devem desenvolver todos os esforços necessários para evitar atrasar indevidamente o navio, assegurar que o navio sofra o mínimo de interferência e inconvenientes, e a qualidade do peixe a bordo. Há também a necessidade de o Estado do porto garantir que a inspeção não seja conduzida de modo a que constitua assédio ou perseguição a nenhum navio de pesca. A observância desses cuidados fica dependente da concessão pelo Estado do porto de treinamento adequado aos inspetores em áreas específicas, como recolha de informação, embarque nos navios, inspeção de porões de armazenamento, identificação de peixe e medição, línguas relevantes, e recolha, avaliação e preservação de evidências<sup>452</sup>.

---

<sup>449</sup> Como referem PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 164, “[s]uch inspection is necessary to ensure the compatibility of the information obtained from the vessel’s prior notice of entry and vessel identification process and information collected during inspection. (...)”.

<sup>450</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 163 e 164.

<sup>451</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 164.

<sup>452</sup> Idem.

Na sequência da inspeção portuária do navio, os resultados obtidos devem ser comunicados ao Capitão pelo inspetor, e assinados por ambos. Se optar por isso, o Capitão do navio deve ter oportunidade de adicionar ao documento o seu comentário, ou contactar as autoridades relevantes do Estado de bandeira se encontrar dificuldades na compreensão do relatório (par. 3 do Modelo de Sistema FAO). Ao Estado do porto incube reportar ao Estado de bandeira e a outros Estados e ORGPs, com interesse na questão, os resultados da inspeção [par. 6 do Modelo de Sistema FAO e alínea a) do n.º 1 do art. 18 do PSMA]<sup>453</sup>. E é, em função, disso que o Estado do porto deve definir diretrizes não apenas em relação a inspeção dos navios de pesca, mas também em relação ao tipo de informação e a forma pela qual a mesma deva ser divulgada a terceiros, desde logo porque tem de prevalecer o respeito pela confidencialidade das informações, conforme dispõem os parágrafos 60 e 7 do IPOA-IUU e do Modelo de Sistema FAO, respetivamente.

Em suma, a inspeção portuária de navios configura hoje uma das principais medidas do Estado do porto. A sua consagração no Acordo de Conformidade e no Acordo de Populações de Peixes (art. 23) contribuiu para que, atualmente, corresponda a um mecanismo amplamente operado no âmbito de ORGPs, entre os seus membros e que pode abranger Estados não membros com quem mantenham relações de cooperação<sup>454</sup>.

### **3.3.3.4 Medidas de Execução**

Quando existam motivos razoáveis para acreditar que o navio esteve envolvido na pesca INN ou prestou apoio ao seu exercício, diferentes medidas devem ser adotadas pelo Estado do porto, com elementos punitivos o seu objetivo é atuar como medidas de punição<sup>455</sup>. Mas convém notar que as mesmas são levadas a cabo, contra um navio de pesca, com base na presunção, definida com base em leis e regulamentos nacionais, medidas de ORGPs relevantes e medidas de conservação e gestão internacionais aplicáveis, de que o mesmo tenha praticado atividades INN<sup>456</sup>. As formas mais comuns

---

<sup>453</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 165, que recordam ainda que no âmbito do parágrafo 58 do IPOA-IUU “[t]he basic information that may be remitted to the flag States and other relevant authorities include the flag State of the vessel and identification details, name, nationality and qualification of the master and crew, fishing gear, catch onboard, and total landed and transshipped catch”.

<sup>454</sup> TANAKA, *The International ...*, pp. 261 e 262, que identifica as principais ORGPs, bem como os instrumentos por elas instituídos que dão suporte legal aquele mecanismo de controlo, nomeadamente, “*Recommendation by ICCAT Scheme for Minimum Standards for Inspection in Port*, entered into force 10 June 2013, (...); *Resolution 05/03 Relating to the Establishment of an IOTC Programme of Inspection in Port*. (...); Chapter VII of the 2014 NAFO Conservation and Enforcement Measures. Chapter V of the 2014 NEAFC Scheme”.

<sup>455</sup> MOLENAAR, “Port State ...”, par. 23.

<sup>456</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 165.

que essas medidas podem assumir são recusa de acesso ao porto, proibição de desembarque e/ou de transbordo nos portos e aplicação de sanções monetárias<sup>457</sup>.

O Modelo de Sistema FAO (par. 4) fornece o conjunto de atividades de pesca que podem constituir pesca INN e as bases para identificar uma violação de pesca. O PSMA opta por remeter ao âmbito e natureza da pesca INN definidos pelo parágrafo 3 do IPOA-IUU [alínea e) do art. 1 do PSMA). Um outro instrumento de apoio no ato de identificação do envolvimento do navio em atividades de pesca INN corresponde a verificação das listas INN das ORGPs, nas quais ele pode constar<sup>458</sup>.

É importante destacar que no âmbito das medidas de controlo do Estado do porto, impedir inspetores autorizados de exercerem as suas funções, não apresentar a informação solicitada e falsificar documentos podem igualmente constituir infrações de pescas passíveis de justificarem a aplicação de medidas de execução contra o navio de pesca<sup>459</sup>.

#### **3.3.3.4.1 Recusa de Acesso ou Utilização do Porto**

A CNUDM82 não determina de forma expressa que os Estados apliquem como medida de execução a recusa de acesso aos seus portos de navios que não cumpriram as leis e os regulamentos de pesca, nacionais e internacionais. Não obstante, a ausência de referência direta dessa medida legal, naquele e em outros instrumentos internacionais de pesca, não colocou em causa o direito dos Estados de aplicarem ao longo do tempo essa medida. Em facto, ela foi amplamente difundida principalmente entre Estados-membros de ORGPs e no seio delas. Em 2001, um navio de pavilhão neozelandês viu o seu acesso a um porto uruguaio negado, com a justificativa de que o mesmo esteve envolvido em pesca INN. A Austrália não autorizou a entrada de dois navios de pesca que arvoravam a bandeira do Belize, justificando que os mesmos não conseguiram demonstrar que a

---

<sup>457</sup> MOLENAAR, “Port State ...”, par. 23, recorda que “[w]hile the punitive character of detention for the purpose of making repairs appears at first sight less onerous than that of a monetary penalty, owners or operators of large merchant vessels may often prefer the latter. For such ships an extra day or even a couple of extra hours of idleness in port can be very costly”.

<sup>458</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 164. O número de listas de navios INN disponíveis em sítios da internet é considerável, podendo ser destacada a Combined IUU Vessel List que combina as listas elaboradas regionalmente por distintas ORGPs, nomeadamente, CCAMLR, IATTC, Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (ICCAT), IOTC, NAFO, NEAFC, Organização das Pescarias do Atlântico Sudeste (SEAFO), Comissão das Pescas do Pacífico Central e Ocidental (WCPFC), Organização Regional de Gestão das Pescas do Pacífico Sul (SPRFMO), em colaboração com a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL). Também é possível identificar listas elaboradas por ONGs, como por exemplo a Greenpeace International Blacklist.

<sup>459</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 164 e 165.

marlonga negra, previamente desembarcada na Mauritânia, tenha sido capturada de acordo com as medidas de conservação adotadas pela CCAMLR, da qual é parte<sup>460</sup>.

O exemplo dos Estados que têm recorrido a recusa de acesso aos portos como meio de execução, multiplica-se. A Noruega nega acesso ao porto aos navios de pesca estrangeiros que levaram a cabo pesca não regulamentada em alto-mar. Os EUA<sup>461</sup> negam privilégios portuários a navios de pesca que participem na pesca de emalhe em grande escala no alto-mar. No âmbito da lei da Nova Zelândia<sup>462</sup>, se um navio de pesca estrangeiro que violou as medidas internacionais de conservação e gestão já tenha adentrado as águas interiores ou um porto do país, ele deve ser convidado a abandoná-los, exceto se se encontrar em sede de força maior<sup>463</sup>.

O princípio geral de que o navio de pesca estrangeiro fica sujeito a soberania do Estado enquanto se mantiver nos seus portos serve de base para justificar a recusa de acesso ao porto, mas, apesar disso, há necessidade de o Estado do porto assegurar que os motivos que conduziram a essa recusa sejam convenientemente publicitados (n.º 3 do art. 2 da CNUDM82) e que os navios em perigo ou em situações de força maior não vejam essa medida ser-lhes aplicada (par. 54 do IPOA-IUU e art. 10 do PSMA). Existe, em torno dessa questão, considerável preocupação. Em facto, o que mais preocupa em sede de efetivação do controlo do Estado do porto em relação a navios de pesca é a formulação das medidas, que devem inquestionavelmente ser justas, transparentes e não discriminatórias, mas há ausência de critérios para medição desses parâmetros e a margem discricionária de que goza cada Estado pode fazer surgir medidas questionáveis<sup>464</sup>.

#### **3.3.3.4.2 Recusa de Desembarque e Transbordo das Capturas**

A medida de execução mais aplicada pelo Estado do porto é a recusa de desembarque e transbordo das capturas nos portos por navios que minaram as medidas internacionais e regionais de conservação e gestão de pescas, principalmente no alto-mar. No que se refere à execução após inspeção, o n.º 3 do art. 23 do Acordo de Populações de Peixes especifica que o Estado do porto deve efetivamente exercer essa proibição<sup>465</sup>. Disposição reforçada no IPOA-IUU (par. 56), no Modelo de Sistema FAO (par. 2.2.5) e

---

<sup>460</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, pp. 166 e 167.

<sup>461</sup> USA, *Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act*, Public Law 94-265 of 11 October 1996, Sec. 206 (a).

<sup>462</sup> New Zealand, *Fisheries Act 1996*, (No. 88 of 1996), Sec. 113 ZD (2), (3) and (5).

<sup>463</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 167.

<sup>464</sup> Idem.

<sup>465</sup> LOBACH, "Measures to ...", par. 54.

no PSMA [alínea b) do n.º 1 do art. 18]. Além disso, vários Estados proíbem o desembarque e transbordo das capturas por navios envolvidos em atividades de pesca INN. Em facto, essa medida é apontada como a mais efetiva na dissuasão da pesca INN, porque a sua natureza restritiva impacta diretamente na comercialização do peixe<sup>466</sup>.

A Islândia<sup>467</sup> proibiu o desembarque e o transbordo de capturas nos seus portos por navios de pesca estrangeiros, identificados como estando em violação dos acordos sobre utilização e conservação dos recursos marinhos vivos de que o país seja parte. O Canada<sup>468</sup> aplica a mesma proibição e a estende as reparações. Outros Estados que aplicam medidas de execução contra navios de pesca INN semelhantes, em sede de legislação nacional, são a Gâmbia<sup>469</sup> e o Gana<sup>470471</sup>.

O debate em torno da aplicação de medidas de execução (não) discriminatórias esbarra com a proibição de desembarque de peixe, porque essa é uma medida que pode suscitar um maior número de objeções por parte dos outros Estados porque, além de estar relacionada ao mercado e ser coerente com legislação da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>472</sup>, é principalmente uma forma de restrição ao comércio<sup>473</sup>.

O Chile e a UE envolveram-se em uma disputa relativa a pesca de peixe espada no sudeste do Oceano Pacífico na qual essa questão foi levantada. Em dezembro de 2000, na sequência do Chile ter, com base no art. 165 da sua Lei Geral de Pescas e Aquicultura<sup>474</sup> (que na generalidade regula a aprovação de medidas de conservação das populações de peixes transzonais e altamente migradoras, nas quais o peixe-espada<sup>475</sup> se insere), proibido o desembarque daquele peixe nos seus portos, designados para o efeito, por navios de pavilhão dos Estados-membros da, na altura, Comunidade Europeia, as

---

<sup>466</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 166; e TANAKA, *The International ...*, p. 262.

<sup>467</sup> Iceland, Act No. 228 April 1998 concerning Fishing and Processing by Foreign Vessels in Iceland's Exclusive Fishing Zone.

<sup>468</sup> Canada, *Coastal Fisheries Protection Regulations*, C.R.C., C. 413, Sec. 5.1.12 (b), 5.1 (a)(vii), 5.1 (a)(viii), and 5.1 (a)(ix).

<sup>469</sup> Gambia, *Fisheries Act 2005*, Sec. 64 (3).

<sup>470</sup> Ghana, *Fisheries Act 2002 (Act No. 625 of 2002)*, Sec. 133 (1).

<sup>471</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 166.

<sup>472</sup> Ver: *General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, Part II, Article XX.

<sup>473</sup> TANAKA, *The International ...*, p. 263.

<sup>474</sup> Chile, *Ley General de Pesca y Acuicultura N.º 18.892 de 1989*, art. 165. Ver também: Chile, *Decreto Supremo 430* de 28 de setembro de 1991, pelo qual a referida Lei é alargada e Chile, *Decreto 598* de 15 de outubro de 1999, referente a aplicação do referido artigo.

<sup>475</sup> O peixe espada é desde 2011 identificado na *International Union for Conservation of Nature (IUCN) Red List of Threatened Species* como uma espécie vulnerável, onde é possível ler que “[g]lobally, this species has shown a 28% decline over three generation lengths (20 years)”. Informações adicionais sobre a *Xiphias gladius*, outras espécies e os seus estados de conservação podem ser encontradas em <http://www.iucnredlist.org/>.

duas partes decidiram submeter ao TIDM um pedido de início de procedimentos mediante a constituição de um fórum especial.

À Câmara Especial do Tribunal do Direito do Mar, definida para o efeito, as partes solicitavam pareceres sobre a interpretação de distintas questões, bem como sobre a aplicação da CNUDM82, entre as quais, cumprimento de obrigações de conservação e cooperação internacional convencionalmente assumidas na esfera daquela Convenção, margem discricionária da competência para prescrição pelo Estado costeiro de medidas de conservação e de implementação das mesmas, competência de outros Estados para contestarem essa prerrogativa soberana do Estado costeiro apoiados na Convenção, a prevalência de normas jurídicas internas e regionais, e sua execução, contrárias à diferentes normas constantes da CNUDM82, incluindo normas de caráter imperativo, (...).

No que ao que temos estado a analisar se refere, a UE argumentava que o Chile elaborou e implementou uma medida de maneira discriminatória ao proibir, de modo específico, o desembarque das capturas de peixe espada nos seus portos por navios de pesca registados nos seus Estados-membros<sup>476</sup>.

Conquanto, o TIDM não ter sido chamado a proferir uma decisão definitiva em relação ao caso, considerando que no gozo das suas prerrogativas soberanas as partes tenham resolvido a contenda por via diplomática, por intermédio da negociação e aprovação de um acordo bilateral com um quadro mais estruturado de cooperação nas matérias em questão, – entre outros passa a permitir que os navios de pesca embandeirados nos países daquela União, que se dediquem a pesca do peixe espada no alto-mar em pleno cumprimento dos objetivos do referido acordo, tenham acesso aos portos chilenos e seus serviços –, e solicitado descontinuação dos seus procedimentos naquele Tribunal<sup>477</sup>, é possível argumentar que a continuidade da sua apreciação pelo

---

<sup>476</sup> Argumento igualmente apresentado junto do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC onde também solicitou a realização de consultas com o Chile. Em *Dispute DS193 Chile – Measures affecting the Transit and Importing of Swordfish* («[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds193\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds193_e.htm)») encontram-se acessíveis todas as etapas procedimentais da apreciação do litígio naquela Organização, bem como o estado do mesmo. Não é nossa intenção estender a sua abordagem.

<sup>477</sup> ITLOS, *Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks (Chile/European Union)*, Order of 16 December 2009, ITLOS Reports 2008-2010, p. 13. Consulta complementar sobre o diferendo entre o Chile e a UE pode também ser feita em ITLOS, *Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile/European Union)*, Case No. 7, disponível em «<https://www.itlos.org/cases/list-of-cases/case-no-7/>».

TIDM “empurraria”, por natureza, o ônus de provar que a medida aplicada não foi discriminatória ao Estado do porto, no caso o Chile<sup>478</sup>.

Em função disso, é fundamental, e urge a necessidade, que os Estados do porto não apenas elaborem legislação nacional clara sobre a matéria, mas de igual modo determinem o âmbito de aplicação dessas leis e regulamentos. Além disso, devem também formular procedimentos para a identificação clara de evidências de que um navio de pesca esteve envolvido em pesca INN antes da adoção de qualquer medida de execução<sup>479</sup>.

---

<sup>478</sup> PALMA et al., *Promoting Sustainable ...*, p. 168.

<sup>479</sup> Idem.



## CONCLUSÕES

**1.** O caráter globalizado e fortemente industrializado que a atividade da pesca assumiu a partir do século XX faz aumentar as preocupações com as políticas de conservação e gestão dos recursos vivos marinhos também ao internacional, o que serve de mote para o desenvolvimento de um sistema regulatório para lidar com essas preocupações. Efetivamente esse objetivo foi atingido, passando o desafio a ser a incapacidade da comunidade internacional de assegurar a aplicação efetiva da legislação existente e garantir a sustentabilidade dos oceanos e a sua capacidade de continuar a fornecer serviços ecossistêmicos.

**2.** Os anos 50, 60 e 70 foram críticos. O aumento exponencial do esforço de pesca, das capturas e dos desembarques, com recurso a quantidades maiores de meios, e em maior extensão e profundidade, representaram para várias populações de peixes o acesso à lista vermelha de espécies em situação de risco. A criação da ZEE, na década de 80, não representou o desanuviar da pressão sobre aqueles recursos e, em alguns países, representou a transferência do exercício dessa pressão pelos estrangeiros para os nacionais.

**2.1** Em consequência, o início do século revela a crise na indústria pesqueira. Não obstante Estados e regiões terem desenvolvido esforços individuais de conservação e gestão para diminuir a incidência da pesca e reconstruir as unidades populacionais sobre-exploradas e os ecossistemas marinhos, os mesmos não reúnem condições para fornecer resultados geograficamente abrangentes. A “descoberta” do fenómeno pesca INN, ou seja, do conjunto de práticas que não se conformam com as obrigações nacionais, regionais ou globais de conservação e gestão de pescas, ensombram mais o cenário.

**3.** A pesca INN coloca os Estados numa posição de que, mais do que lidarem com a problemática do impacto negativo da atividade de exploração e aproveitamento dos recursos vivos marinhos, legalmente prevista, por exemplo, na CNUDM82, vêm-se também a braços com o mesmo desafio, mas colocado por ela, que não sendo desde já fácil de eliminar, esbarra em um conjunto de barreiras de distinta natureza, o que faz com esse objetivo beire o impossível.

**3.1** O primeiro desafio ao combate efetivo da pesca INN reside na definição quase-legalista, agregada e de distinção pouco clara dos seus elementos (ilegalidade, não declaração e não regulamentação), que lhe foi atribuída pelo IPOA-IUU da FAO e que se popularizou, o que pode conduzir a perceção de que toda a abordagem à questão esteja desde o início vetada ao insucesso, já que trata como uma, três práticas distintas.

4. Mesmo assim, instrumentos jurídicos globais, regionais e nacionais, que em maior ou menor dimensão abordam a problemática da pesca INN “abundam” e revelam uma crescente preocupação em relação a ela, a exemplo do Código de Conduta, do PSMA e de um conjunto de NPOAs-IUU. Mas, percebe-se que esforços adicionais são necessários porque a maioria deles ainda não atingiu o seu ponto ideal de reprodução de respostas adequadas, de fixação de custos acumulados as operações INN, de limitação do seu alcance e dos seus lucros, mesmo que se tenham passado vários anos desde a sua aprovação ou vigência.

4.1 Levando-se em consideração que, em termos práticos a maioria das normas internacionais em sede de pesca que os Estados, na sua maioria, concordam em subscrever, assumem, essencialmente, um caráter recomendatório, o que lhes retira o ônus da obrigatoriedade de implementação, e assegura às normas de cariz vinculativo carência de adesões, se percebe a dificuldade dos instrumentos internacionais em matéria de recursos haliêuticos, pescas, prevenção, dissuasão e eliminação da sua vertente INN, desempenharem efetivamente os objetivos para que foram convencionados.

4.2 O IPOA-IUU, na condição de principal instrumento internacional de combate a pesca INN, é duplamente “ineficaz” no desempenho dessa função, primeiro por comportar essencialmente normas de *soft law*, mas, principalmente, porque na sua abordagem às soluções que os Estados de bandeira, costeiro, do porto e de comercialização podem adotar em relação a pesca INN, não a decompõe nas suas partes, pelo que fornece um leque de medidas generalistas e com insuficiente vínculo as componentes do problema, além da sua lenta implementação pelos seus subscritores.

5. Quando analisada do ponto de vista estritamente nacional, se conclui que a pesca INN é encarada como mais uma das várias infrações graves e um problema de gestão de pescas, apesar de excecionalmente constituir um crime grave nos ordenamentos jurídicos chinês e russo, por exemplo, quando realizada em grupo e com considerável nível de organização. Por outro lado, o fenómeno parece preocupar mais os Estados quando é exercido por estrangeiros do que quando é exercido por nacionais, o que explica que, na generalidade, as legislações de pesca coloquem a ênfase no controlo e monitoramento das atividades de pesca exercidas por navios de pesca estrangeiros.

5.1 A ausência de associação da pesca INN com as atividades de apoio e viabilização e, conseqüentemente, de punição para as mesmas, enquanto tendência naquelas legislações, contribui para a minimização do problema. Por todos esses

elementos, via de regra, o combate a pesca INN se situa a um nível que não se coaduna com a realidade da sua dimensão e que produz sobretudo resultados marginais.

**6.** Em termos técnicos similar a pesca legal, a pesca INN é consequência, entre outros, do alcance de benefícios ou utilidades amplamente superiores as daquela, da improbabilidade de sanção e do rigor questionável das mesmas. Logo, o potencial económico do seu exercício – custos operacionais baixos vs. elevados lucros, atua simultaneamente como principal incentivo e fim último, mas que apenas se concretiza e perpétua em face de uma gestão estatal deficitária, de excesso de capacidade, (...). Mas não é apenas de impulsos económicos e políticos que subsiste a pesca INN. O princípio da liberdade do alto-mar reafirmado no n.º 1 do art. 87 da CNUDM82, que também lhe impõe algumas limitações em matéria de pesca nos arts. 117 a 119, o dever de obediência ao princípio *pacta terti*, ainda que amplamente enraizados e aceites, representam tanto incentivos como impulsos ao exercício da pesca INN, mormente no alto-mar.

**6.1** Os facilitadores legais da pesca INN estendem-se a esfera doméstica. A generalidade das legislações nacionais dispõe como sanção para a perpetração daquelas práticas o pagamento de multas, e só acessoriamente o confisco do navio, das capturas, das artes, a revogação de licenças e certificados de pesca, (...), minimizando o elemento dissuasor da mesma na intenção de realizar um ilícito. Em virtude disso, seria expetável que as multas chamassem para si o nível de severidade ambigualmente convocada pelo par. 21 do IPOA-IUU, mas tal não tem sido viabilizado (e/ou sedimentado) pela jurisprudência do TIDM. Para aquele Tribunal, as cauções definidas pelos Estados, em decorrência do apressamento de navios que praticam pesca INN e minam as medidas internacionais de conservação e gestão dos recursos haliêuticos, para libertação de navios e tripulações são frequentemente irrazoáveis.

**6.2** A par das discussões em torno da razoabilidade, ou não, da fiança imposta, é importante considerar que um navio de pesca INN se encontra separado da reincidência apenas pelo pagamento de uma fiança e que existe um grau de improbabilidade grande de um navio de pesca INN ser identificado e apresado pelo menos uma vez por ano. Em função disso, quão razoável deverá ser a fiança quando, contra as probabilidades, um Estado consegue interceptar uma operação de pesca INN?

**7.** Aos Estados, atores coletivos públicos, incumbe a maior responsabilidade em sede de prevenção, dissuasão e eliminação da pesca INN, em virtude disso, devem não apenas desfrutar dos direitos de que gozam no âmbito da CNUDM82 para exercer jurisdição legislativa e executória, mas também para efetivamente exercerem as

responsabilidades que a elas vêm indexadas, respeitando, naturalmente, os limites que, igualmente, foram fixados pela constituição dos oceanos.

**7.1** Na circunstância do Estado na veste de Estado de bandeira e de Estado costeiro ter recaído maiores responsabilidades na prossecução daquele objetivo, o evidenciar das suas limitações e as dificuldades para produzir resultados generalizados, aliado ao potencial demonstrado pelos pares, nomeadamente, o Estado do porto (e o Estado de comercialização), conduziram, na última década, a uma frente de combate a pesca INN mais numerosa e abrangente.

**8.** O Estado de bandeira apesar de deter a jurisdição exclusiva sobre navios que arvoram o seu pavilhão no alto-mar (art. 92 da CNUDM82), o que retira dos outros Estados jurisdição sobre os mesmos naquele espaço e que a limita na ZEE, via de regra, é relapso na implementação das obrigações que decorrem dessa competência, nomeadamente, no exercício efetivo da jurisdição e do controlo em matérias administrativa, técnicas e sociais sobre os mesmos (art. 94 da CNUDM82). Em função disso, eles exercem pesca INN, não apenas no alto-mar, mas também nos espaços sob jurisdição dos seus pares, quer seja porque da sua relação com os navios de pesca não decorra um vínculo substancial (art. 91 da CNUDM82) para fazer cumprir a sua legislação e as normas a que está internacionalmente vinculado, quer seja por incapacidade humana, técnica e financeira ou indiferença em relação a questão.

**8.1** Mesmo que prevaleça a existência de Estados a operarem bandeiras de não conformidade e de navios que as arvoram, e a facilidade com que saltam de umas para outras, e potenciem o exercício da pesca INN, não decorrem dessa prevalência ganhos económicos sublinháveis para os Estados, que justifiquem a sua instauração e persistente manutenção. Não obstante, não é líquido que as bandeiras convencionais não sejam problemáticas em relação àquele problema, porque o que é importante avaliar é o nível do exercício jurisdicional e de controlo efetivo da aplicação das regras e normas decorrentes da CNUDM82 e de todos instrumentos internacionais, sobre a matéria, a que estejam vinculados. É também preciso, se ter em consideração que alguns Estados de bandeiras de não conformidade exercem um bom nível de jurisdição e controlo, principalmente em termos de execução, e Estados de registos tradicionais não o fazem.

**8.2** A abstenção e o desencorajamento de registos de navios de pesca de larga-escala são apontados como uma solução para os Estados de bandeira lidarem com essa sua incapacidade. Mas cogitariam eles, sequer, essa possibilidade? Parece improvável. Em última análise, urge a necessidade de equilíbrio entre o respeito pela jurisdição

exclusiva do Estado de bandeira por outros Estados e o cumprimento pelo Estado de bandeira das obrigações que decorrem dessa sua prerrogativa soberana. É nossa convicção que nessa matéria o Estado de bandeira dispõe de direitos superiores à sua capacidade de efetivá-los.

**9.** Para automaticamente se ver o Estado de bandeira abandonar a posição quase letárgica em relação a pesca INN basta observá-lo na condição de Estado costeiro. Detentores de um leque de direitos soberanos nas águas interiores e mar territorial (n.º 1 do art. 8 da CNUDM82), de direitos de soberania em uma faixa marítima de 188 mn (art. 17 da CNUDM82), de liberdade na restante (arts. 55 e 87 da CNUDM82) e de direitos de soberania sobre os recursos marinhos vivos em cerca de 25% dos oceanos, sobre os quais deverá impor um regime de aproveitamento que seja capaz de gerir responsavelmente as pescarias e garantir a conservação daqueles recursos, os Estados costeiros, pelo menos em teoria, revelam-se fortemente contrários e críticos à pesca INN, mesmo que na prática também encontrem dificuldades em desempenhar o seu papel em relação ao seu combate.

**9.1** Em matéria de regulação de pescas e identificação de violação aos mesmos por navios de outros Estados, os Estados costeiros não têm descurado, dessa forma, é em matéria de execução dessa regulação onde encontram maiores dificuldades. Mesmo que gozem do direito de repressão que pode compreender os direitos de visitar, inspecionar e apresar navios de pesca estrangeiros (n.º 1 do art. 73 da CNUDM82), a execução dessas medidas depende de um conjunto abrangente, e permanente, de etapas e meios humanos, técnicos e financeiros de que os Estados costeiros não dispõem ou não estão dispostos a empregar para assegurar que a prática da pesca INN nas águas sob sua jurisdição seja desestimulada.

**9.2** Dado o exposto, se o “fantasma” do Estado de bandeira é o exercício efetivo da jurisdição e do controlo, o do Estado costeiro é a conservação e gestão eficaz dos recursos marinhos vivos. As dificuldades de concretização desses objetivos aumentam consideravelmente quando está em causa a etapa marítima do seu exercício, que não por acaso é a que melhor permite a identificação da violação daquela norma de *ius cogens*, da prática de pesca INN, bem como é o melhor palco para assegurar o apresamento de navios em situação INN. Em facto, essa identificação é o elemento que torna possível a concretização do mais importante direito de repressão, a instauração de processos judiciais que deverão culminar com a responsabilização das operações INN.

**9.3** Na ausência de meios que assegurem a concretização do direito de *hot pursuit* (n.º 1 do art. 111 da CNUDM), de embarcar e inspecionar navios que possam ter

cometido pesca INN nas águas sob sua jurisdição e apresá-los, outros esforços de combate a pesca INN vêm a sua eficácia reduzida. Quando a sua concretização for conseguida, mesmo que apenas em termos relativos, se não for capaz de impor aos infratores sanções significativas, que passem por cauções e multas, que coloquem em causa os lucros do exercício da pesca INN, como o exigem a maioria dos instrumentos internacionais de pesca, confiscos que sejam preferencialmente sempre extensíveis aos navios (n.º 3 do art. 73 da CNUDM82) e penas de prisão como disposto na legislação de alguns Estados e a margem discricionária que lhes é garantida ajuda a assegurar, a redução da sua eficácia continuará a ser a tônica.

**9.3.1** A forma comedida como o TIDM se tem posicionado em relação aos elementos que constituem uma caução razoável para que um navio e a sua tripulação sejam “prontamente” libertados na sequência de um apresamento, conduz a conclusão de que também aquele Tribunal relega para um plano inferior, e tem resistido em incorporar na sua atuação, a importância das sanções na dissuasão da pesca INN e das suas consequências geracionais, além de que nas suas decisões tem “ignorado” as perdas ambientais decorrentes daquela atividade, considerando apenas as perdas económicas incorridas pelos Estados costeiros, e optando por não alterar a prática.

**9.4** A menos que consiga executar um conjunto razoável de medidas de MSC, apontadas como a melhor esperança no combate a pesca INN, o Estado costeiro não vai cumprir os objetivos de conservação e gestão eficientes dos recursos marinhos vivos, não ignorando a dificuldade que essa missão adquiriu depois da sedimentação da ZEE. Seja em terra, no ar ou no mar, uma combinação de meios humanos especializados, técnicos e tecnológicos, que exigem capacidade financeira e o asseguramento da colaboração dos operadores de pesca vão ser necessários para “forçar” a obediência das leis e regulamentos de pesca, contudo, a grande complexidade administrativa necessária para garantir a eficácia de um sistema de MCS é difícil de conseguir.

**9.4.1** A concretização das medidas MCS na indústria pesqueira acarreta uma forte dependência da cooperação internacional: partilha das informações recolhidas, coordenação da capacidade de vigilância e apreensão, realização conjunta de direitos de execução a nível regional e global são fundamentais para fazer face a um problema que ameaça todos os Estados, ainda que em proporções diferentes. Essa cooperação é de extrema importância no que se refere a assistência técnica e financeira aos Países em Desenvolvimento, a exemplo da prestada pela UE a vários países africanos, para quem, notoriamente, as dificuldades de efetivação do combate a pesca INN são maiores.

**9.4.1.1** Mas os exemplos de cooperação nesse sentido são exceção e não regra, porque essa se encontra refém da natureza geral da obrigação de cooperação prevista pela CNUDM82, sem obrigações acrescidas para asseguramento das medidas de conservação e gestão dos recursos haliêuticos, o que desperta particular inquietação porque os operadores INN tendem a direcionar as suas operações para espaços marítimos dos Estados costeiros que revelam níveis de controlo mais débeis.

**10.** A complementaridade que os Estados do porto exercem em relação as responsabilidades dos Estados de bandeira e costeiro é inquestionável, em particular porque a sua intervenção se verifica numa etapa crucial da concretização das vantagens comparativas das operações INN. Sempre que forem eficazes, as medidas empreendidas pelo Estado do porto vão aumentar os custos das operações INN, e na melhor das hipóteses, anular os seus lucros.

**10.1** Sempre que decorra em uma base não discriminatória, o exercício pelo Estado do porto dos seus deveres de jurisdição em sede de conservação das populações de peixes, em relação aos navios de pesca que se encontrem voluntariamente nos seus portos, vai tanto colmatar a falha do Estado de bandeira em exercer eficazmente jurisdição e controlo sobre os navios que arvoram o seu pavilhão, como atuar como ferramenta de prevenção e dissuasão da pesca INN, desde que não padeça dos mesmos problemas que os seus pares ou se comporte de maneira desinteressada e irresponsável.

**10.1.1** Em facto, portos de conveniência são tão prejudiciais ao combate a pesca INN como o não exercício de jurisdição e controlo sobre os navios de bandeira ou a não implementação de medidas de conservação e gestão de pescas. A existência de várias centenas de portos cuja jurisdição do Estado do porto permanece facultativa ou que não estão obrigados a implementar o PSMA é preocupante e representa várias centenas de oportunidades dos portos dos Estados serem usados como veículo de tráfico e branqueamento de peixe.

**10.2** Existe um leque amplo de medidas para assegurar o desempenho das funções do Estado do porto no âmbito de distintos instrumentos legais de pesca, por exemplo, o IPOA-IUU, o Modelo de Sistema FAO e o PSMA, mas de nada servem se os Estados do porto não os incorporarem nas legislações nacionais.

**10.2.1** Em facto, requerer de navios de pesca um aviso prévio de entrada no porto previamente designado, inspecioná-los adequadamente e lhes recusar acesso ao porto ou aos serviços portuários, os proibir de desembarcar ou transbordar as capturas que transportam sempre que existam motivos razoáveis para acreditar que eles estiveram

envolvidos em pesca INN ou a tenham apoiado, não tem de depender de uma obrigação a que se esteja vinculado internacionalmente, pode decorrer antes de um esforço do Estado para atender as abundantes recomendações nesse sentido e da convicção de que é o que deve ser feito.

**11.** Porque a conscientização em torno dessa temática é crucial, uma vez que a pesca INN apesar de representar um desafio recente assumiu proporções globais, abrangentes de todas as pescarias, de todos os meios de pesca e de todos os espaços marítimos, e mesmo que não seja realista antecipar a sua eliminação, a sua prevenção e dissuasão permanecem possíveis, desde que os Estados, independentemente da sua posição face ao problema, consigam estabelecer um modelo não burocrático de cooperação e coordenação entre si, de preferência no âmbito de ORGPs e de outras organizações universais, e com base na ampla adoção e respeito das normas do Direito do Mar em sede de conservação e gestão dos recursos marinhos vivos, de modo a que consigam antecipar, identificar e processar operações e operadores de pesca INN, porque no final somos levados a concluir que um problema que ataca em todas as frentes, tem de ser combatido em cada uma dessas frentes.



## BIBLIOGRAFIA

### Doutrina

**AGNEW, David J. e BARNES, Colin T.**

“Economic Aspects and Drivers of IUU Fishing: Building a Framework”,  
in *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*,  
OECD, Paris, 2004, pp. 169-200

**AGNEW D. J., PEARCE J., PRAMOD G., PEATMAN T., WATSON R.,  
BEDDINGTON J.R. et al.**

“Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing”, *PLoS ONE*, Vol.  
4, No. 2, 2009

**ANDERSON, Katherine M. e McCUSKER, Rob**

“Crime in the Australian Fishing Industry: Key Issues”, *Trends and  
Issues in Crime and Criminal Justice No. 297*, Australian Institute of  
Criminology, Canberra, 2005

**ANDREONE, Gemma**

“Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”, in TAMBURELLI, G.  
(Ed.), *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, Istituto di  
Studi Giuridici Internazionali, Giuffrè Editore, Milan, 2006, p. 121-131

**BAIRD, Rachel J.**

“Aspects of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Southern  
Ocean”, *Reviews: Methods and Technologies in Fish Biology and  
Fisheries*, Vol. 5, *Springer*, Brisbane, 2010

**BANKS, Debbie, DAVIES, Charlotte, GOSLING, Justin, NEWMAN, Julian, RICE,  
Mary, WADLEY, Jago e WALRAVENS, Fionnuala**

*Environmental Crime: A Threat to Our Future*, Environmental  
Investigation Agency (eia), Emmerson Press, London, 2008

**BONDAROFF, Teale. N. P., REITANO, Tuesday e van der WERF, Wietse**

*The Illegal Fishing and Organized Crime Nexus: Illegal Fishing as Transnational Organized Crime, The Global Initiative Against Transnational Organized Crime and The Black Fish*, 2015

**BARNES, Richard**

“The Law of the Sea: A Commonwealth Perspective”, in BOURNE, Richard and COLLINS, Mark (Eds.), *From Hook to Plate: The State of Marine Fisheries. A Commonwealth Perspective*, Commonwealth Foundation, London, 2009, pp. 31-42

**CARLISLE, Rodney**

“Second Registers: Maritime Nations Respond to Flags of Convenience, 1984-1998”, *The Northern Mariner/Le Marin du Nord*, Vol. XIX, No. 3, 2009, pp. 319-340

**CICUENDEZ, Juan e ALVAREZ, Marlene**

*Satellite Technologies for Fisheries Monitoring, Control and Surveillance (MCS)*, European Union, Joint Research Center (JCR) Info Day, Madrid, 2 June 2010

**CORREIA BAPTISTA, Eduardo**

*Direito Internacional Público*, Vol. I (Conceitos e Fontes), Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAFDL), Lisboa, 2015

**DINH, Nguyen Quoc, DAILLIER, Patrick e PELLET, Alain**

*Direito Internacional Público*, 2.<sup>a</sup> Edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003. Tradução de Vítor Marques Coelho do original francês intitulado: *Droit International Public*, 7e Édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., Paris, 2002.

**DOULMAN, David J. e SWAN, Judith**

*A Guide to the Background and Implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate*

Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, *FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074*, FAO, 2012

**DUARTE, Maria Luísa**

*Direito Internacional Público e Ordem Jurídica Global do Século XXI*,  
Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAF DL),  
Lisboa, 2016

**EDESON, William R.**

"Current Legal Development: The Code of Conduct for Responsible Fisheries: An Introduction", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 11, Issue 2, 1996, pp. 233-238

**ERCEG, Diane**

"Deterring IUU fishing through state control over nationals", *Marine Policy* 30, 2006, pp. 173-179

**FLEWWLLING, Peter, CULLINAN, Cormac, BALTON, David, SAUTTER, Raymond e REYNOLDS, J. Eric**

Recent Trends in Monitoring, Control and Surveillance Systems for Capture Fisheries, *FAO Fisheries Technical Paper*. No. 415, FAO, Rome, 2002

**de FONTAUBERT, A. Charlotte**

"*Legal and Political Considerations*", in WWF/IUCN (Eds.), *The Status of Natural Resources on the High-seas*, WWF/IUCN, Gland, 2001

**GALLAGHER, Hubert R.**

*Fishing Vessel Monitoring Systems: Past, Present and Future*, OCDE, Paris, 2005

**GIANNI, Matthew**

“IUU Fishing and the Cost to Flag of Convenience Countries”, in *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, 2004, pp. 285-288

**GIANNI, Matthew e SIMPSON, Walt**

*The Changing Nature of High Seas Fishing: How Flags of Convenience Provide Cover for Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Australian Department of Agriculture, Fisheries and Forestry, International Transport Workers Federation and WWF International, 2005

**HAGAN, Sean A.**

“Too Big to Tackle? The Persistent Problem of Pirate Fishing and the New Focus on Port State Measures”, *Suffolk Transnational Law Review*, Vol. 37, Issue 1, Boston, 2014, pp. 109-133

**HALPERN, Benjamin S., LONGO, Catherine, HARDY, Darren, McLEOD, Karen L., SAMHOURI, Jameal F., KATONA, Steven K. et al.**

“An Index to Assess the Health and Benefits of the Global Ocean”, *Nature*, Vol.488, August, 2012, Macmillan Publishers Limited, pp. 615-620

**HARE, John**

“Port State Control: Strong Medicine to Cure a Sick Industry”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 26, 1997, pp. 571-594

**HAYMAN, Gavin and BRACK, Duncan**

*International Environmental Crime: The Nature and Control of Environmental Black Markets*, Workshop Report, Royal Institute of International Affairs: Sustainable Development Programme, London, 2002

## **HIGH SEAS TASK FORCE (HSTF)**

*Closing the Net. Stopping Illegal Fishing in High Seas*, Governments of Australia, Canada, Chile, Namibia, New Zealand and the United Kingdom, WWF, IUCN and the Earth Institute at Columbia University, Sadag S.A., 2006

**JACKSON, Jeremy, KIRBY, Michael, BERGER, Wolfgang, BJORNDAL, Karen, BOTSFORD, Louis et al.**

“Historical Overfishing and the Recent Collapse of Coastal Ecosystems”, *Science*, New Series, Vol. 293, No. 5530, 2001, Washington, pp. 629-638

**KAYE, Stuart B.**

*International Fisheries Management*, Kluwer Law International, Hague/London, 2001

**KÖNIG, Doris**

“*Flags of Convenience*”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Oxford Public International Law, 2008

**KUEMLANGAN, Blaise**

“National Legislative Options to Combat IUU Fishing”, in *Report of and Papers Presented at the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Sydney, Australia, 15-19 May 2000, FAO Fisheries Report, No 666, FAO, Rome, 2001, pp. 159-176

**LAGONI, Rainer**

“*Ports*”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Oxford Public International Law, 2011,

**Le GALLIC, Bertrand**

“The Use of Trade Measures against Illicit Fishing: Economic and Legal Considerations”, *Ecological Economics* 64, 2008, pp. 858-866

**Le GALLIC, Bertrand e COX, Anthony**

“An Economic Analysis of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: Key Drivers and Possible Solutions”, *Marine Policy* 30, Issue 6, Elsevier, Amsterdam, 2006, pp. 689-695

**LIDDICK, Donald R.**

– *Crimes Against Nature: Illegal Industries and the Global Environment*, Praeger, Santa Bárbara, 2011

– “The Dimensions of a Transnational Crime Problem: The Case of IUU Fishing in Trends in Organized Crime”, *Springer Journals* 17, 2014, pp. 290-312

**LOBACH, Terje**

– “Measures to be adopted by the State of Port in Combat IUU Fishing”, in *Report of and Papers Presented at the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Sydney, Australia, 15-19 May 2000, FAO Fisheries Report, No 666, FAO, Rome, 2001, pp. 257-268

– “Advances in Port State Control Measures”, in *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, 2004, pp. 291-308

**LOUREIRO BASTOS, Fernando**

*A Internacionalização dos Recursos Naturais Marinhos*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAFDL), Lisboa, 2005

“O Contributo do Tribunal Internacional do Direito do Mar para a Clarificação dos Poderes dos Estados Costeiros na Zona Económica Exclusiva”, in CHANTAL RIBEIRO, Marta (Coord.), *20 Anos da Entrada em Vigor da CNUDM: Portugal e os Recentes Desenvolvimentos no Direito do Mar*, CIIMAR-FDUP, Porto, 2015, pp. 37-54

“Procedimento de Vinculação Internacional”, in FERNANDES, José P. e BACELAR GOUVEIA, Jorge (Dir.), *Dicionário Jurídico da*

*Administração Pública*, 1.º Suplemento, Almedina, Lisboa, 1998, pp. 371-398.

**LUCCHINI, Laurent**

“Le Pavillon et l’État: Rapport General Introductif”, in *Le Pavillon. Colloque International – INDEMER/AIDMER*, Institut Océanographique de Paris, Editions A. Pedone, Paris, 2008, pp. 7-20

**MARQUES GUEDES, Armando M.**

*Direito do Mar*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, Lisboa, 1998

**METUZALS, Kaija, BAIRD, Rachel, PITCHER, Tony, SUMAILA, U. Rashid e GANAPATHIRAJU, Pramod**

“One Fish, Two Fish, IUU and No Fish: Unreported Fishing Worldwide”, in GRAFTON, R. Quentin, HILBORN, Ray, SQUIRES, Dale, TAIT, Maree and WILLIAMS, Meryl J. (eds.), *Handbook of Marine Fisheries Conservation and Management*, Oxford University Press, New York, 2010, pp. 165-180

**MIRANDA, Jorge**

*Direito Internacional Público – I*, Apontamentos das Lições ao 2.º Ano Jurídico, Pedro Ferreira-Editor, Lisboa, 1995

**MOLENAAR, Erik J.**

“Port State Jurisdiction”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Oxford Public International Law, 2014

“Regional Fisheries Management Organisations: Issues of Participation, Allocation and Unregulated Fishing”, in ELFERINK, Alex G. Oude e ROTHWELL, Donald D. (Eds.), *Oceans Management in the 21st Century: Institutional Frameworks and Responses*, Martinus Nijhoof Publishers, Hague/London, 2004, pp. 69-86

**MOLENAAR, Erik J. e TSAMENYI, Martin**

*Satellite based Vessel Monitoring Systems International Vessel Monitoring Systems International Legal Aspects and Development in State Practice*, FAO Legal Papers Online No. 7, April, 2000

**MUNRO, Gordon R.**

“The 1982 U.N. Convention on the Law of the Sea and Beyond: The Next 25 Years”, in GRAFTON, R. Quentin, HILBORN, Ray, SQUIRES, Dale, TAIT, Maree and WILLIAMS, Meryl J. (Edits.), *Handbook of Marine Fisheries Conservation and Management*, Oxford University Press, New York, 2010, pp. 646-658

**NEWMAN, Stephanie**

*A Case Study on Illegal Fishing and the Role of Rights-based Fisheries Management in Improving Compliance*, Case Study Compiled as Part of the EFFACE Project, Institute for European Environmental Policy, London, 2015

**OANTA, Gabriela A.,**

“Illegal Fishing as a Criminal Act at Sea”, in PAPA STRAVRIDIS, Efthymios D. and TRAPP, Kimberley N. (Eds.), *La Criminalité en Mer/Crimes at Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2014, pp. 149-197

**PALMA, Mary Ann, TSAMENYI, Martin e EDESON, William**

*Promoting Sustainable Fisheries: The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Vol. 6, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010

**PAPASTAVRIDIS, Efthymios D.**

“Crimes at Sea: A Law of the Sea Perspective”, in PAPASTAVRIDIS, Efthymios D. and TRAPP, Kinderley N. (Eds.), *Crimes at Sea/La Criminalité en Mer*, Colloques/Workshops – Law Books of the Academy, Vol. 35, Brill/Nijhoff, Haia, 2014, pp. 3-52



**PAULY, Daniel**

“Beyond Duplicity and Ignorance in Global Fisheries”, *Scientia Marina* 73(2), Barcelona, 2009, pp. 215-224

**PETROSSIAN, Gohar A., MARTEACHE, Nerea, e VIOLLAZ, Julie**

“Where do “Undocumented” Fish Land? An Empirical Assessment of Port Characteristics for IUU Fishing”, *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 21, Issue 3, 2014, pp. 337-351

**PITCHER, Tony, WATSON, Reg, FORREST, Robyn, VALÝTSSON, Hreiðar Þór e GUÉNETTE, Sylvie,**

“Estimating Illegal and Unreported Catches from Marine Ecosystems: A Basis for Change”, *Fish and Fisheries*, Vol. 3, Issue 4, 2002, pp. 317-339

**PURVES, Martin**

“Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Maritime Security in Southern Africa”, in POTGIETER, Thean e POMMERIN, Reiner (Eds.), *Maritime Security in Southern African Waters*, SUN PRess, Stellenbosch, 2009, pp. 113-130

**PUTT, Judy and ANDERSON, Katherine**

“A National Study of Crime in the Australian Fishing Industry”, *Australian Institute of Criminology: Research and Public Policy Series No. 76*, Canberra, 2007

**RAYFUSE, Rosemary**

“Non-Flag States Enforcement and Protection of the Marine Environment: Responding to IUU Fishing”, in NORDQUIST, M. H., KOHN, T.T.B. and MOORE, J. N. (Eds.), *Freedom of Seas, Passage Rights and the 1982 Law of the Sea Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2009, pp. 573-600

**RIDDLE, Kevin W.**

“Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?”, *Ocean Development & International Law*, 37, Issue 3-4, 2006, pp. 265-297

**RIGG, Kelly, PARMENTIER, Rémi e CURRIE, Duncan**

– *Enforcing International Fisheries Agreements*, OCEANA, 2003

– “Halting IUU Fishing: Enforcing International Fisheries Agreements”, in *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, Paris, 2004, pp. 369-400

**ROHEIM, Cathy. A.**

*Seafood Supply Chain Management: Methods to Prevent illegally-Caught Product entry into the Marketplace*, IUCN World Conservation Union, Rhode Island, 2008

**ROS, Nathalie**

“La Lutte Contre la Pêche Illicite”, in ANDREONE, Gemma, CALIGIURI, Andrea e CATALDI, Giuseppe (Eds.), *Droit de la Mer et Emergences Environnementales/Law of Sea and Environmental Emergencies*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 69-122

**ROTWELL, Donald R., KAYE, Stuart, AKHTARKHAVARI, Afshin e DAVIS, Ruth**

*International Law: Cases and Materials with Australian Perspectives*, Cambridge University Press, Melbourne, 2011

**ROTWELL, Donald R. e STEPHENS, Tim**

*The International Law of the Sea*, Hart Publishing Ltd., Oxford and Portland, 2010

**SÁNCHEZ JORDÁN, Ana Bélen**

*El Estado del Puerto y la Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada*, Tesis Doctoral, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012

**SCHMIDT, Carl-Christian**

*Addressing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*, paper prepared for the International Fisheries Compliance 2004 Conference, 29-30 September 2004 – Brussels, Paris, 2004

**SOUTER, Duncan, HARRIS, Carl, BANKS, Richard e DAVIES, Tim**

*Towards the Quantification of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Pacific Islands Region*, Marine Resources Assessment Group Ltd (MRAG) Asia Pacific, 2016

**STILES, Margot, KAGAN, Ariel, SHAFTEL, Emily e LOWELL, Beth**

*Stolen Seafood: The Impact of Pirate Fishing on Our Oceans*, OCEANA, S.l., 2013

**STOKKE, Olav Schram e VIDAS, Davor**

“Regulating IUU Fishing or Combating IUU Operations?” in *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, Paris, 2004, pp. 19-48

**STØLSVIK, Cand. jur. Gunnar**

*Transnational Crime as a Maritime Security Issue*, Panel Presentation at the Ninth Meeting of the UN Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, 23-27 June, New York, 2008

**SUMAILA, Rashid, ALDER, Jacqueline e KEITH, H.**

“The Cost of Being Apprehended for Fishing Illegally: Empirical Evidence and Policy Implications”, in *Fish Piracy: Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, OECD, Paris, 2004, pp. 201-230

**SWAN, Judith**

*Fishing Vessels Operating Under Open Registers and The Exercise of Flag State Responsibilities: Information and Options*, FAO Fisheries Circular, No. 980, Rome, 2002.

**TANAKA, Yoshifumi**

*The International Law of the Sea*, Second Edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2015

**TELESETSKY, Anastasia**

“Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime”, *Ecology Law Quarterly*, Vol. 41, Issue 4, 2015, pp. 939-997

**THÜRER, Daniel**

“Soft Law”, Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL), Oxford Public International Law, 2009

**TREVES, Tullio**

“La Pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada: Estado del Pabellón, Estado Costero y Estado del Puerto”, in LOSA PUEYO, J. e JORGE URBINA, J. (Eds.), *La Cooperación Internacional en la Ordenación de los Mares y Océanos*, IUSTEL, Madrid, 2009, pp. 135-158

**TSAMENYI, Martin, PALMA, Mary Ann, MILLIGAN, Ben e MFODWO, Kwame**

“The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law Perspective”, *The International Journal of Marine and Coastal Law* 25, Issue 1, Brill, 2010, pp. 5-31

**VOELCKEL, Michel**

“La Convention des Nations Unies: Sur l’Immatriculation des Navires”,  
in *Le Pavillon. Colloque International – INDEMER/AIDMER*, Institut  
Océanographique de Paris, Editions A. Pedone, Paris, 2008, pp. 21-28

**WALDEN, John, KIRKLEY, James e FÄRE, Rolf**

“Measuring and Managing Fishing Capacity”, in GRAFTON, R.  
Quentin, HILBORN, Ray, SQUIRES, Dale, TAIT, Maree and  
WILLIAMS, Meryl J. (edits.), *Handbook of Marine Fisheries  
Conservation and Management*, Oxford University Press, New York,  
2010, pp. 546-555

**WILLMANN, Rolf e KELLEHER, Kieran**

“Economic Trends in Global Marine Fisheries”, in GRAFTON, R.  
Quentin, HILBORN, Ray, SQUIRES, Dale, TAIT, Maree and  
WILLIAMS, Meryl J. (edits.), *Handbook of Marine Fisheries  
Conservation and Management*, Oxford University Press, New York,  
2010, pp. 20-41

**WOLF, Sarah e BISCHOFF, Jan Asmus**

“*Marine Protected Areas*”, Max Planck Encyclopedia of Public  
International Law (MPEPIL), Oxford Public International Law, 2013

**WORLD OCEAN**

“*The Future of Fish – The Fisheries of the Future*”, World Ocean  
Review, No. 2, Maribus, Hamburg, 2013

**de YTURRIAGA, José A.**

*The International Regime of Fisheries from UNCLOS 1982 to the  
Presential Sea*, Martinus Nijhoff, Haia, 1997

**ZANELLA, Tiago V.**

*Curso de Direito do Mar*, Jurúa Editora, Curitiba, 2013

## Documentos Internacionais

– *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994* – General Agreement on Tariffs and Trade 1994

– *Acordo International sobre Cumprimento de Medidas de Conservação e Gestão de Recursos de Alto-mar, de 24 de novembro de 1993* – Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas of 24 November 1993 (versão portuguesa publicada no DR Série I-A, n.º 162, de 15 de julho de 1995, pp. 4536-4541)

– *Acordo relativo à Aplicação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, Respeitantes à Conservação e Gestão das Populações de Peixes Transzonais e das Populações de Peixes Altamente Migradores* – Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks of 10 December 1982 (Versão Portuguesa publicada no D.R. Série I-A, n.º 22, de 26 de janeiro de 2001, pp. 382-399)

– *Acordo sobre Medidas do Estado do Porto para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada, de 22 de novembro de 2009* – Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing of 22 November 2009

– *Código de Conduta para a Pesca Responsável, de 31 de outubro de 1995* – Code of Conduct for Responsible Fisheries of 31 November 2009

– *Convenção de Genebra sobre o Alto-mar, de 29 de abril de 1958* – Geneva Convention on the High Seas of 29 April 1958 (versão portuguesa publicada no DG I Série, n.º 177, de 3 de Agosto de 1962, pp. 1050-1053)

– *Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de Quartos para os Marítimos dos Navios de Pesca, de 7 de julho de 1995* – International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel (STCW-F) of 7 July 1995

– *Convenção das Nações Unidas sobre as Condições para o Registo de Navios*, de 7 de fevereiro de 1986 – United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships of 7 February 1986

– *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, de 10 de dezembro de 1982 – United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (versão portuguesa publicada no D.R. Série I, n.º 238, de 14 de outubro de 1997, pp. 95-183

– *Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional*, de 15 de novembro de 2000 – United Nations Convention Against Transnational Organised Crime of 15 November 2000, versão portuguesa publicada no D.R. Série I-A, n.º 79, de 02 de abril de 2004, pp. 2080-2129

– *Convenção para a Proibição de Pesca com Redes de Emalhar Longas no Pacífico Sul*, de 24 de novembro de 1989 – Convention for the Prohibition of Fishing with Long Drift Nets in the South Pacific, LSB, n.º 14, 1989, pp. 31-36

– *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*, de 23 de maio de 1969 – Vienna Convention on the Law of Treaties (versão portuguesa publicada no DR Série I-A, n.º 181, de 7 de agosto de 2003, pp. 4689-4703

Darrin, H. (2013, May 15). *The Story of the Antilles Reefer: From Poacher to Gamekeeper*, in Eyes on the Horizon, disponível em: <http://www.eoth.org/the-story-of-the-antilles-reefer/>

– *Declaration recognizing the Right to a Flag of States having no Sea-Coast*, de 20 de abril de 1921

– *Especificações Padrão de Marcação e Identificação dos Navios de Pesca de 1989* – The Standard Specifications for the Marking and Identification of Fishing Vessel 1989

– *FAO Press Release*, Ground-breaking Treaty on Illegal Fishing Approved, Rome, May 16, 2016, disponível em: <http://www.fao.org/news/story/en/item/414494/icode/>

– *Fisheries Operations. Best Practices to Improve Safety at Sea in the Fisheries Sector*. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries, No. 1, Suppl. 3, FAO, Rome, 2015

– *Fisheries Report No. 815, Report of the Expert Consultation on the Use of Vessel Monitoring Systems and Satellites for Fisheries Monitoring Control and Surveillance*, FAO, Rome, 2006

– *Fishery Records Collection: High Seas Vessels Authorization (HSVR)*, Collection Coverage, disponível em: <http://www.fao.org/fishery/collection/hsvr/2/en>

– *Fishing Operations*, Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 1, FAO, Rome, 1996

– *Fishing Vessel Monitoring Systems: Past, Present and Future*, HSTF/OCDE, Paris, 2005

– *Fishing Operations. 1. Vessel Monitoring Systems*, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No.1, Suppl.1, FAO, Rome, 1998

– *Implementation of the IPOA-IUU*, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 9, FAO, Rome, 2002

– *Improving International Fisheries Management, Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006*, NOAA Fisheries, Washington D.C., 2015

– *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO, Rome, 2001

– *Model Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO, Rome, 2007

– *Medidas de Conservação e Execução da Organização de Pescas do Atlântico Noroeste de 2014 – Northwest Atlantic Fisheries Organization Conservation and Enforcement Measures 2014*



- *Monitoring, Control and Surveillance for Managers*, SmartFish Working Papers No. 026, SmartFish e Commission de L’Ocean Indien, Quatres Bornes, S.d.
- *Ownership and Control of Ships*, OECD Maritime Transport Committee, 2003
- *Pirates and Profiteers: How Pirate Fishing Fleets are Robbing People and Oceans*. Environmental Justice Foundation (EJF), London, 2005
- *Protocolo Torremolinos relativo a Convenção Internacional para a Segurança dos Navios de Pesca de 1977, de 2 de abril de 1993 – Torremolinos Protocol relating to the 1977 Torremolinos International Convention for the Safety of Fishing Vessels*
- *Recommendation by ICCAT Scheme for Minimum Standards for Inspection in Port*, of 19 November 2012
- *Report A/54/429 of the Secretary-General of the United Nations on Oceans and Law of Sea*, of September 1999
- *Report A/59/298 of the Secretary-General of the United Nations on Oceans and Law of Sea*, of 26 August 2004
- *Report A/63/63 of the Secretary-General of the United Nations on Oceans and the Law of the Sea*, of 10 March 2008
- *Report A/64/66/Add.2 of the Secretary-General of United Nations on Oceans and Law of Sea*, of 19 October de 2009
- *Resolution 05/03 relating to the Establishment of an IOTC Programme of Inspection in Port*, of 29 March 2001
- *Resolution 15/93 of the Twenty-Seventh Session of the FAO Conference*, of 24 November 1993, relating the approval of the Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas
- *Review of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Developing Countries*, Final Report, Marine Resources Assessment Group Ltd (MRAG), 2005
- *Review Maritime Transport*, UNCTAD, 2007

– *Status of Port State Measures Agreement* (como em 30 de agosto de 2016), disponível em: [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/037s\\_e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037s_e.pdf)

– *Summary of the Report of the Joint FAO/IMO Ad-hoc Working Group on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Related Matters*, COFI/2001/Inf. 10, FAO, Rome, 2001

– *Table of Claims to Maritime Jurisdiction* (como em 15 de julho de 2011), disponível em: [http://www.un.org/Depts/Los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table\\_summary\\_of\\_claims.pdf](http://www.un.org/Depts/Los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/table_summary_of_claims.pdf)

– *The Expert Consultation on the Development of a Comprehensive Global Record of Fishing Vessels*, Rome, 25-28 February 2008, FAO Fisheries Report No. 865, Rome: FAO, 2008

– *The State of World Fisheries and Aquaculture: Opportunities and Challenges*, FAO, Rome, 2014

– *Trafficking in Persons Report*, 10th Edition, United States of America Department of State, Washington, 2010.

– *United Nations General Assembly Resolution A/RES/64/72 on Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, of 4 December 2009

– *United Nations General Assembly Report A/CONF.210/2006/15 of the Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, of 3 July 2006

– *United Nations General Assembly Report A/63/174 on the Works of the United Nations and the Law of the Sea*, of 25 July 2008

– *United Nations Office of Drugs and Crime, Cocaine Trafficking in Western Africa: Situation Report, October 2007*

– *United Nations Open-ended Informal Consultative Process on Ocean Affairs A/AC.259/I, Responsible Fisheries and Illegal, Unregulated and Unreported Fisheries: Moving from Principles to Implementation. Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (Submission by the Food and Agriculture Organization of the United Nations), of 15 May 2001*

– *Why Fish Piracy Persists. The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, OECD Publishing, Paris, 2005*

### **Legislação Interna**

– África do Sul, *Marine Living Resource Act No. 18 of 21 May 1998*

– Angola, *Lei n.º 6-A/04 dos Recursos Biológicos Aquáticos*, de 08 de outubro de 2004

– Angola, *Decreto Presidencial n.º 284/14 do Regulamento sobre as Medidas de Prevenção, Combate e Eliminação da Pesca Ilegal, Não Declarada e Não Regulamentada*, de 13 de outubro de 2014

– Austrália, *Australian National Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Australian Department of Agriculture, Fisheries & Forestry, 2005

– Austrália, *Fisheries Management Act No. 162 of 10 November 1991*

– Barbados, *Fisheries Act 1993 (Cap. 391): Fisheries (Management) Regulations 1998 (S.I. No. 102 of 27 July 1998)*

– Cabo Verde, *Decreto-Lei n.º 53/2005 de 8 de agosto*

– Canada, *Costal Fisheries Protection Regulations (C.R.C., c. 413) of 6 June 2014*

– Canada, *Marine Act (S.C. 1998, c. 10)*

– Chile, *Decreto 598 de 15 de outubro de 1999*

– Chile, *Decreto Supremo 430 de 28 de setembro de 1991*

– Chile, *Ley General de Pesca y Acuicultura N.º 18,892 de 1989*

– China, *Criminal Law of the People's Republic of China of 1 July 1979*

– China, *Fisheries Law of the People's Republic of China of 20 January 1986*

- Costa do Marfim, *Code des Douanes Loi No. 64-291 du 1er Août 1964*
- Eslovénia, *Marine Fisheries Act (ZMR-2) of 27 October 2006*
- Espanha, *Ley 33/2014, de 26 de diciembre, de Pesca Marítima del Estado*
- Estados Federados da Micronésia, *Code of Federated States of Micronesia of 1982*
- EUA, *Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, Public Law 94-265 of 11 October 1996*
- EUA, *National Plan of Action of the United States of America to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing*, Department of State et al., 2004
- European Community, *Commission Regulation (EC) No. 2090/98 of 30 September 1998 concerning the Fishing Vessel Register of the Community*, OJ L 266 1.10.1998
- Filipinas, *Fisheries Administrative Order No. 199 of 4 April 2000, Guidelines on Fish Transshipment*
- Gabão, *Fisheries Regulations of 1995*
- Gâmbia, *Fisheries Act No. 6 of 8 October 2007*
- Gana, *Fisheries Act 2002 (Act No. 625 of 2002)*
- Guiné, *Arrêté No. 0602/95/MPA/CAB du 31 janvier 1995 portant Réglementation de l' Exercise de la Pêche Industrielle*
- Guiné-Bissau, *Decreto-lei 10/2011 de 7 de junho da Lei Geral das Pescas*
- Ilhas Fiji, *Marine Spaces (Foreign Fishing Vessels) Regulations of 1985*
- Índia, *Maritime Zones of India (Regulation of Fishing by Foreign Vessels) Rules of 1982*
- Islândia, *Act No. 228 of 8 April 1998 on Fishing and Processing by Foreign Vessels in Iceland's Exclusive Fishing Zone*
- Islândia, *Act regarding Fisheries within the Fisheries Jurisdiction of Iceland of 19 May 1976*
- Japão, *Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)*, Fisheries Agency of Japan, 2004
- Malásia, *Fisheries Act 1985 (Act 317)*
- Malawi, *Fisheries Conservation and Management Act, 1997 (No. 25 of 1997)*
- Moçambique, *Lei n.º 22/2013 de 1 de novembro das Pescas*

- Nova Zelândia, *Fisheries Act 1996 (No. 88 of 1996)*
- Nova Zelândia, *New Zealand Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (New Zealand NPOA-IUU)*, May, 2004
- Nigéria, *Sea Fisheries Decree of 30 December 1992 (No. 71 of 1992)*
- Reino de Tonga, *Fisheries Management Act of 12 February 2002 (Act 26 of 2002)*
- Rússia, *The Criminal Code of the Russian Federation No. 63FZ of 13 June 1996*
- São Tomé e Príncipe, *Lei n.º 09/2001 de 25 de setembro*
- Taiwan, *Fisheries Act of 11 November 1929*
- Tanzânia, *Territorial Sea and Exclusive Economic Zone Act of 12 June 1989*
- Turquia, *Notification 1/1 regulating Commercial Fishing of 19 October 2007 (2007-43)*
- União Europeia, *Commission Regulation (EC) No. 839/2002 of 21 May 2002 amending Regulation (EC) No. 2090/98 concerning the Fishing Vessel Register of the Community*, OJ L 134 22.05.2002
- União Europeia, *Council Regulation (EC) No. 1005/2008 de 29 de setembro de 2008, que estabelece um Sistema Comunitário para Prevenir, Dissuadir e Eliminar a Pesca INN*, OJ L 286 29.10.2008
- União Europeia, *Directiva 1995/21/CE do Conselho*, de 19 de junho de 1995, relativa à Inspeção de Navios pelo Estado do Porto

### **Jurisprudência**

- *Caso do Acidente Aéreo de 27 de julho de 1955* – ICJ, Case concerning the Aerial Incident of 27 July 1955 (Israel v. Bulgaria) (Preliminary Objections), Julgamento de 26 de maio de 1959, ICJ Reports 1959
- *Caso das Atividades Militares e Paramilitares* – ICJ, Case concerning the Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (Merits), Julgamento de 27 de junho de 1986, ICJ Reports 1986
- *Caso Camouco* – ITLOS, The Camouco Case (Panama v. France) (Prompt Release), Julgamento de 7 de fevereiro de 2000, ITLOS List of Cases, No. 5

– *Caso do Diferendo Fronteiriço Terrestre, Insular e Marítimo* – ICJ, Case concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador v. Honduras: Nicaragua Intervening), Julgamento de 11 de setembro de 1992, ICJ Reports 1992

– *Caso Juno Trader* – ITLOS, The Juno Trader Case (Saint Vincent and Granadines v. Guinea-Bissau) (Prompt Release), Julgamento de 18 de dezembro de 2004, ITLOS List of Cases, No. 13

– *Caso Hoshinmaru* – ITLOS, The Hoshinmaru Case (Japan v. Russian Federation) (Prompt Release), Julgamento de 6 de agosto de 2007, ITLOS List of Cases, No. 14

– *Caso Monte Confurco* – ITLOS, The Monte Confurco Case (Seychelles v. France) (Prompt Release), Julgamento de 18 de dezembro de 2000, ITLOS List of Cases, No. 6

– *Caso M/V Saiga* – ITLOS, The M/V Saiga Case (Saint Vincent and Granadines v. Guinea) (Prompt Release), Julgamento de 4 de dezembro de 1997, ITLOS List of Cases, No. 1

– *Caso M/V Saiga (N.º 2)* – ITLOS, The M/V Saiga (No. 2) Case (Saint Vincent and Granadines v. Guinea) (Admissibility and Merits), Julgamento de 1 de junho de 1999, ITLOS List of Cases, No. 2

– *Caso M/V Virgínia G* – ITLOS, The M/V Virginia G Case (Panama v. Guinea-Bissau), Julgamento de 14 de abril de 2014, ITLOS List of Cases, No. 19

– *Caso Nottebohm* – ICJ, Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala) (Second Phase), Julgamento de 6 de abril de 1955, ICJ Reports 1955

– *Casos da Plataforma Continental do Mar do Norte* – ICJ, North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), Julgamento de 20 de fevereiro de 1969, ICJ Reports 1969

– *Caso relativo a Plataforma Continental entre a Líbia e Malta* – ICJ, Case concerning the Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta), Julgamento de 3 de junho de 1985, ICJ Reports 1985

– *Caso do SS “Lotus”* – PCIJ, The Case of SS “Lotus” (France v. Turkey),  
Julgamento de 7 de setembro de 1927, Series A: Collection of Judgements (1922 – 1946),  
No. 10

– *Caso “Volga”* – ITLOS, The “Volga” Case (Russian Federation v. Australia)  
(Prompt Release), Julgamento de 23 de dezembro de 2002, ITLOS List of Cases, No. 11

– *Conservação e Exploração Sustentável das Populações de Peixe-espada* –  
ITLOS, Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks (Chile v.  
European Union), Order of 16 December 2009, ITLOS Reports 2008-2010